



Universidad  
del Cauca

ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA LEY 1448 DE 2011 EN POPAYÁN  
(2011-2014).

JOSÉ FERNANDO VELASCO VELASCO

UNIVERSIDAD DEL CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
POPAYÁN 2017

ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA LEY 1448 DE 2011 EN POPAYÁN  
(2011-2014).

PRESENTADO POR:  
JOSÉ FERNANDO VELASCO VELASCO Código: 103111024577

Trabajo de grado para optar por el título de: POLITÓLOGO  
Tutora Docente: Diana Carolina Pinto Velasco Politóloga - Magister

UNIVERSIDAD DEL CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
POPAYÁN 2017

Nota de aceptación:

---

---

---

---

Firma de tutora:

---

Firma de jurado:

---

Firma de jurado:

Popayán,

---

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	2
CAPÍTULO I .....	8
Funcionamiento de la ley de víctimas y restitución de tierras 1448 de 2011 en el departamento del Cauca entre los años 2011 y 2014. ....	8
1.1 Conceptos generales de justicia y legitimación del poder en el contrato social.....	<b>¡Error! Marcador no definido.0</b>
1.2 Reconocimiento jurídico de las víctimas en Colombia .....	13
1.3. Conceptos generales de la ley 1448 de 2011 .....	18
1.4. La implementación de la ley de Víctimas y de Restitución de tierras 1448 de 2011 en Colombia. ....	<b>¡Error! Marcador no definido.1</b>
1.5. Descripción histórica del conflicto en el Cauca en el marco de la ley 1448 de 2011 .....	24
1.6. Registro Único de Víctimas en Cauca .....	29
1.7 Caracterización del Registro Único de Víctimas.....	33
CAPITULO II .....	<b>¡Error! Marcador no definido.1</b>
Funcionamiento de la Reparación Integral de las víctimas en el municipio de Popayán en el marco de la ley 1448 de 2011 entre los años 2011 y 2014. <b>¡Error! Marcador no definido.1</b>	
2.1. Conceptos generales de la justicia social y justicia transicional en la Reparación Integral.....	<b>¡Error! Marcador no definido.1</b>
2.2. Características generales de la reparación integral .....	44
2.3. Registro único de víctimas en el municipio de Popayán entre el 2011 y 2014 .....	48
2.4. Caracterización de las víctimas en el municipio de Popayán entre los años 2011 y 2014.....	<b>¡Error! Marcador no definido.1</b>
2.5. Reparación integral en el municipio de Popayán .....	57

2.6 Funcionamiento de la ley 1448 de 2011 en Popayán según los medios de comunicación .....	¡Error! Marcador no definido.2
CAPITULO III .....	79
Funcionamiento de la restitución de tierras en el municipio de Popayán en el marco de la ley 1448 de 2011.....	79
3.1 descripción histórica de la reforma agraria y la restitución de tierras. ....	79
3.2 conceptos generales de la restitución de tierras en el marco de la ley 1448 de 2011. ....	84
3.3. análisis del funcionamiento de la restitución de tierras en Popayán. ....	87
3.4 análisis de la ley 1448 de 2011 según las víctimas del conflicto armado colombiano.....	98
Conclusiones.....	¡Error! Marcador no definido.1
BIBLIOGRAFÍA: .....	¡Error! Marcador no definido.05
ANEXOS .....	¡Error! Marcador no definido.16
ANEXO METODOLÓGICO I .....	¡Error! Marcador no definido.24
ANEXO METODOLOGICO II .....	¡Error! Marcador no definido.33

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Registro Único de Víctimas Colombia - Cauca entre 2011 y 2014... <b>¡Error! Marcador no definido.1</b>	
Tabla 2. Víctimas registradas por sentencia C280 y auto 119 de 2013. Colombia - Cauca 2011 al 2014 .....	33
Tabla 3. Dinámica de la victimización registrada por el lugar donde ocurrieron los hechos Cauca 2011-2014 .....	34
Tabla 4. Dinámica de victimización de los hechos declarados en el departamento del Cauca 2011-2014 .....	35
Tabla 5. Registro Único de Víctimas en Popayán entre el 2011 y 2014.....	48
Tabla 6. Víctimas registradas por sentencia c280 y auto 119 de 2013 en Popayán entre el 2011 y el 2014..... <b>¡Error! Marcador no definido.0</b>	
Tabla 7. Dinámica de la victimización registrada por el lugar donde ocurrieron los hechos en el municipio de Popayán..... <b>¡Error! Marcador no definido.1</b>	
Tabla 8. Dinámica de la victimización registrada por el lugar donde se declararon los hechos victimizantes en el municipio de Popayán <b>¡Error! Marcador no definido.2</b>	
Tabla 9. Registro Único de restitución de tierras por lugar donde está ubicado el predio. ....	88
Tabla 10. Restitución en etapa administrativa..... <b>¡Error! Marcador no definido.0</b>	

## ÍNDICE DE GRAFICAS

Gráfica 1. Dinámica del Registro por hecho victimizante en el Cauca 2011-2014 .....	37
Gráfica 2. Dinámica del desplazamiento registrado como hecho victimización en el Cauca del 2011 al 2014 .....	39
Gráfica 3. Dinámica del registro único de víctimas por hecho victimizante en Popayán 2011-2014 .....	54
Gráfica 4. Dinámica del registro único de víctimas por desplazamiento en Popayán entre 2011-2014.....	56
Gráfica 5. Producción de los medios escritos (El Tiempo, Diario del Cauca, Proclama del Cauca) sobre la ley 1448 de 2011 entre los años 2011 y 2014.....	75
Gráfica 6. Producción de prensa (El Tiempo, Diario del Cauca, Proclama del Cauca) sobre justicia según la ley 1448 de 2011 entre los años 211 y 2014.....	76
Gráfica 7. Producción de prensa (El Tiempo, Diario del Cauca, Proclama del Cauca) sobre la reparación integral según la ley 1448 de 2011 entre 2011-2014	77
Gráfica 8. Producción de prensa (El Tiempo, Diario del Cauca, Proclama del Cauca) sobre la restitución de tierras según la ley 1448 de 2011 entre 2011-2014 .....	77

## ÍNDICE DE ANEXOS:

ANEXO A. Mapa 1. Masacres ocurridas en el Cauca entre 1982-2013 .....	<b>¡Error! Marcador no definido.16</b>
ANEXO B. Mapa 2. Mapa masacres por actor violento Cauca 1982-2013 ...	<b>¡Error! Marcador no definido.17</b>
ANEXO C. Grafica 1. Dinámica del registro único de víctimas por acto terrorista (atentados, combates, hostigamiento) en el Cauca 2011-2014	<b>¡Error! Marcador no definido.18</b>
ANEXO D. . Grafica 2. Dinámica del registro único de víctimas por amenaza Cauca 2011-2014.....	<b>¡Error! Marcador no definido.18</b>
ANEXO E. Grafica 3. Dinámica del registro único de víctimas por homicidio Cauca 2011-2014 .....	<b>¡Error! Marcador no definido.19</b>
ANEXO F. Grafica 4. Dinámica del registro único de víctimas por pérdida de bienes muebles o inmuebles Cauca 2011-2014..	<b>¡Error! Marcador no definido.19</b>
ANEXO G. Dinámica del registro único de víctimas por acto terrorista/ atentados/ combates/ hostigamientos en Popayán entre 2011-2014	<b>¡Error! Marcador no definido.0</b>
ANEXO H. Dinámica del registro único de víctimas por amenaza en Popayán entre 2011-2014.....	<b>¡Error! Marcador no definido.0</b>
ANEXO I. Dinámica del registro único de víctimas por homicidio en Popayán entre 2011-2014 .....	<b>¡Error! Marcador no definido.1</b>
ANEXO J. Dinámica del registro único de víctimas por pérdida de bienes muebles o inmuebles en Popayán entre 2011-2014.....	<b>¡Error! Marcador no definido.1</b>
ANEXO K. Tabla 1. Dinámica de la producción de los medios escritos (El Tiempo, Diario del Cauca, Proclama del Cauca) sobre la ley 1448 de 2011. ....	<b>¡Error! Marcador no definido.2</b>

“La política se construye sobre cadáveres. Es la lógica del progreso. Si queremos acabar con esa lógica hay que tomarse en serio los muertos, los derechos de los caídos, las injusticias que se les hicieron”

Walter Benjamin



## INTRODUCCIÓN

El análisis de las políticas públicas en Colombia permite estudiar un amplio panorama de fenómenos sociales de orden conflictivo, que se relacionan directamente con normas, leyes, instituciones y actores políticos. Dichos fenómenos, tienen una explicación política, racional, teórica y crítica.

Esto sucede, con temas políticos actuales, como la reparación a las víctimas y la restitución de tierras, como consecuencia del conflicto armado colombiano, que ha venido ejerciendo un papel importante en las agendas políticas de los últimos gobiernos presidenciales, sobre todo en los periodos de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos.

Entre tanto, la reparación de víctimas ha sido tomada en cuenta como los beneficios implementados a la población que ha sido afectada por la violencia del conflicto armado interno colombiano. En gobiernos anteriores como el de Andrés Pastrana, la reparación consistía en prestar ayuda primaria a las personas que habían dejado su lugar de residencia por las acciones violentas de los grupos armados. Mientras que en el gobierno actual de Juan Manuel la ley busca reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado desde la justicia transicional. Este cambio político muestra la importancia de la reparación a las víctimas y evidencia el progreso gubernamental en la problemática social.

Un aspecto diferente pasa con la restitución de tierras, que ha tenido un desarrollo en Colombia desde la década de los treinta y los cuarenta, con diversas leyes y reformas, hasta nuestros días. En consecuencia a la inestabilidad jurídica de la tierra y los diversos cambios políticos respecto a su tenencia, la tierra ha sido considerada como una de las causas principales del conflicto armado interno colombiano; lo que ha provocado que miles de personas hayan sido obligadas a desprenderse de sus tierras por la fuerza violenta de los grupos al margen de la ley. Esta dinámica ha desarrollado uno de los problemas sociales más incidentes

en la vida de los colombianos, el desplazamiento forzado, que ha afectado profundamente el campesinado colombiano.

Por consiguiente, cientos de municipios y la mayoría de departamentos colombianos han sido víctimas del conflicto armado interno, en los que se encuentran el departamento del Cauca y el municipio de Popayán. Ciertamente, el departamento del Cauca es uno de los territorios más golpeados por la violencia, lo que ha producido una gran cantidad de víctimas. Las diferentes dinámicas de victimización han producido una variedad de fenómenos sociales, como los migratorios, en el que los bienes han sido abandonados, arrebatados o usurpados. Dichos fenómenos entran a ser restaurados por la norma 1448 de 2011, que busca reparar integralmente y restituir las tierras de las víctimas.

De esta manera, la política pública muestran un conjunto de procedimientos acordes a los beneficios de la ley de reparación y restitución, que busca la reparación económica y la creación de un bienestar nacional estable a partir de la participación de la sociedad civil en la reactivación política, social y económica de las víctimas. Dichos procedimientos, dan a entender el funcionamiento de la política pública, que es importante para la sociedad civil y la ciencia política; porque explica la relación de la norma y los procedimientos de las diferentes instituciones gubernamentales; con las víctimas del conflicto armado colombiano.

Por eso, la presente investigación tiene como puntos centrales, el análisis del funcionamiento de la reparación de las víctimas y la restitución de tierras en el municipio de Popayán entre los años 2011 y 2014. Por tanto, el trabajo descubre cómo funciona y qué impacto ha tenido dicha política pública en Popayán en los años mencionados, tiempo correspondiente al primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014) en el cual se implementa y se ejecuta la norma; que deberá mostrar falencias y mejoras en el funcionamiento institucional de la ley en dicho gobierno.

El análisis de las políticas públicas permite unir, “la producción normativa de las instituciones públicas (planes, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, fallos jurídicos, etc.) como las actividades políticas y administrativas realizadas por los autores políticos y sociales; con las autoridades públicas encargadas de la elaboración, decisión, implementación y evaluación de esta producción (el proceso de la política o policy process)”<sup>1</sup>. Por lo tanto, el análisis de las políticas públicas es entendido como el estudio de un conjunto de procesos y elementos normativos que buscan el mantenimiento o el cambio de un orden social específico.

Asimismo, se aborda la investigación de la ley en proporción al escenario local, elaborada desde el enfoque jurídico formal, enmarcado en el análisis de las políticas públicas, campo de estudio propio de la ciencia política. Por consiguiente, el estudio de la política pública es orientado de forma racional, cualitativa y cuantitativamente desde de la teoría normativa. Sin dejar a un lado la institucionalidad del momento, es decir, la relación Estado–Sociedad, en la que el Estado es la organización política y la Sociedad son las víctimas. Así, se busca llevar a cabo un direccionamiento de orden secuencial, enmarcado por la teoría normativa e institucional.

Ciertamente, el enfoque secuencial expuesto por Laswell, asegura que “la política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser dividido en varios y que se puede estudiar separadamente”<sup>2</sup>. Estas etapas corresponden a “la definición del problema y la construcción de la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisión (o legitimación), la implementación y la

---

<sup>1</sup> Ver, ROTH, Andre Noël. “Enfoques para el análisis de políticas públicas”. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2010. Pp. 23.

<sup>2</sup> Ver, ROTH, Andre Noël, “Enfoques para el análisis de políticas públicas”. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2010. Pp. 25

evaluación”<sup>3</sup> Evidentemente, en la implementación se analiza el funcionamiento y en la evaluación la eficiencia y los resultados de la política pública; puntos centrales en los que se hace énfasis este trabajo.

Igualmente, el estudio de los fenómenos de la actualidad colombiana como la violencia y desplazamiento tienen una explicación desde la ciencia política que se desarrolla a partir de una evaluación racional, sistémica, teórica y crítica del funcionamiento de la norma. El funcionamiento y el diagnóstico de la política pública poseen una mirada politológica en la medida que los conceptos planteados para cada objetivo tienen un enfoque y un referente empírico propios de la ciencia política, “el énfasis en el proceso de toma de decisiones destacan la diferencia entre las ciencias políticas y otras formas de actividad intelectual”<sup>4</sup>, que están sustentados en los estudios de la teoría normativa de las políticas públicas, evidenciando la pertinencia de dicha disciplina social en la construcción de procesos que contribuyen al orden y la justicia al interior del territorio nacional.

El informe final comprende tres capítulos. En el primero, se desarrolla una caracterización general de la ley 1448 de 2011 en el departamento del Cauca entre el 2011 y 2014. Para ello, se describió la implementación de la ley y se construyó el concepto de justicia a partir de teóricos como Thomas Hobbes y John Rawls; además, se estableció el concepto de conflicto armado a partir de teóricos como Eduardo Pizarro Leongómez, y Absalón Machado. También, se desplegó una caracterización cuantitativa y cualitativa de las víctimas del departamento del Cauca a partir del análisis del Registro Único de Víctimas, que permitió tener una descripción general del funcionamiento de la política pública.

---

<sup>3</sup> Ver, ROTH, Andre Noël, “Enfoques para el análisis de políticas públicas”. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2010. Pp. 26.

<sup>4</sup> Ver, AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. “El estudio de las políticas públicas”. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. Pp. 105.

En el segundo capítulo, se estudia y analiza el funcionamiento de la reparación integral en el marco de la ley 1448 de 2011 en Popayán entre 2011 y 2014. Por tanto, se retomaron algunas nociones de justicia como la del autor Amartya Sen, que pretende encaminar a la explicación de qué es y cómo se desarrolla la justicia transicional. Por consiguiente, la justicia transicional es considerada como el pilar fundamental de la reparación integral de las víctimas, concepto que se desarrolla a partir de teóricos como Luis Jorge Garay y Rodrigo Uprimny. A su vez, se describe cualitativamente y cuantitativamente el funcionamiento de la política pública, a partir del análisis de bases de datos, que consta de dos ejercicios. El primero, es el estudio cuantitativo del Registro Único de víctimas en Popayán y el segundo es el estudio cualitativo, donde se desarrolla una herramienta de investigación, a partir de tablas dinámicas, que analiza la producción general de prensa por concepto y acciones; que demuestran la importancia que tienen ciertos temas para la comunicación política, que será sustentada en los conceptos de Jürguen Habermas, Lasswell y Rettberg. Por otra parte, por cuestiones de orden metodológico se incluyó el análisis de producción de medios de restitución de tierras en el capítulo dos y las nociones de reparación integral, de las entrevistas, en el capítulo tres.

Para la construcción del tercer capítulo, análisis del funcionamiento de la restitución de tierras en el marco de la ley 1448 de 2011 en Popayán entre los años 2011 y 2014, se desarrolló un estudio histórico y teórico sobre la reforma agraria y la restitución de tierras, a partir del estudio de los conceptos de Orlando Fals Borda, Luis Jorge Garay, Absalón Machado, Mariano Arango Restrepo y Cristina Díaz. Por consiguiente, se estudia cuantitativa y cualitativamente la restitución de tierras, el primero es un análisis sobre el Registro Único de Tierras en Popayán y el segundo es el estudio cualitativo de la restitución de tierras que consta del análisis de prensa. Además, se analizó el funcionamiento jurídico – democrático de la ley 1448 de 2011, a partir del estudio objetivo del comportamiento político de la sociedad, en este caso, de las víctimas del conflicto

armado en el municipio de Popayán. El ejercicio se desarrolló a partir de entrevistas personalizadas, como método etnográfico, que describen datos y situaciones reales e históricas; que son olvidadas, prohibidas o que no son tomadas en cuenta por su carácter elusivo ante las fuentes y la documentación. Este ejercicio, está sustentado en los métodos y conceptos de Alfredo Molano, Harold Lasswell y Orlando Fals Borda; que permitieron tener una noción diferente del funcionamiento de la política pública, desde el pensamiento de las víctimas.

## CAPÍTULO I

### Funcionamiento de la ley de víctimas y restitución de tierras 1448 de 2011 en el departamento del Cauca entre los años 2011 y 2014.

En este capítulo se realizará una descripción general del funcionamiento de la ley 1448 de 2011 en el Cauca entre el 2011 y 2014. La descripción de la norma se desarrollará desde el enfoque secuencial del análisis de políticas públicas, que comprende la teoría normativa, desde la ciencia política. Además, para la construcción del capítulo se estableció el concepto teórico de justicia desde un estado democrático y moderno, y posteriormente el concepto de conflicto armado. Por consiguiente, la sustentación del capítulo se centrará en la descripción cuantitativa y cualitativa de la dinámica de la violencia, desagregada por hechos victimizantes, en el marco de la ley 1448 de 2011 en el departamento del Cauca.

El análisis de las políticas públicas nace en Estados Unidos, donde por primera vez apareció el concepto de policy y public (política pública), término que significa “el curso de acción o programas de acción adoptadas por una persona, grupo o gobierno. O el proceso de elaboración y de puesta en marcha, por autoridades públicas o gubernamentales, de programas de acción pública”<sup>5</sup>. Este concepto nace por “la pérdida de centralidad de los partidos políticos y del debilitamiento de la democracia representativa, que desplazo el escenario decisivo de la política hacia las políticas públicas, y en particular en la valoración de sus resultados y efectos”<sup>6</sup>. Por consiguiente, el estudio de las políticas públicas es trascendental para analizar el funcionamiento de las políticas, las leyes, las reformas, las instituciones, etc.

---

<sup>5</sup> Ver, ROTH, Andre Noël, “Enfoques para el análisis de políticas públicas”. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2010. Pp. 19.

<sup>6</sup> Ver, ROTH, Andre Noël. “Enfoques para el análisis de políticas públicas”. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2010. Pp. 51.

De la misma manera, “el análisis de política pública consiste precisamente en el análisis del proceso de la acción pública bajo diversas modalidades, enfoques y métodos enlazando diversas disciplinas académicas tradicionales”<sup>7</sup>. Lo que permite tener un amplio panorama metodológico, que puede unir lo cuantitativo y cualitativo, además de explorar métodos como el etnográfico y lo narrativo, asociados al trabajo de campo. Además, su carácter multidisciplinario permite desarrollar conceptos históricos, comunicativos, antropológicos, sociológicos, económicos entre otros.

Con relación a lo anterior, en el texto “Enfoques para el análisis de las políticas públicas”, el teórico Harlod Lasswell propone tres premisas o distinciones, que deben tener las investigaciones sobre políticas públicas de la ciencia política. Primero, ser una actividad investigativa enfocada u orientada a la solución de problemas sociales. Segundo, el problema social o político debe tener un carácter multidisciplinar. Por último, “ser claramente normativa u orientada por valores, como los democráticos y el respeto a la dignidad humana”<sup>8</sup>; que son las bases primordiales de los derechos humanos. Por consiguiente, dichas premisas se encuentran a lo largo de este trabajo, donde el analista “quieren medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos”<sup>9</sup>.

El análisis de las políticas públicas tiene profundas raíces con la teoría normativa, que puede interpretarse como la aplicación de los principios morales en las relaciones políticas teniendo como centro de análisis el poder: La teoría

---

<sup>7</sup> Ver, ROTH, Andre Noël. “Enfoques para el análisis de políticas públicas”. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2010. Pp. 23.

<sup>8</sup> Ver, ROTH, Andre Noël. “Enfoques para el análisis de políticas públicas”. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2010. Pp. 24.

<sup>9</sup> Ver, AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. “El estudio de las políticas públicas”. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. Pp. 239.

política normativa se define como “una forma de analizar las instituciones sociales, aquellas vinculadas con el ejercicio del poder, como las relaciones de los individuos con ellas, y examina a fondo de qué modo se justifican los acuerdos políticos existentes y cómo se justificaran otros posibles”<sup>10</sup>.

En la teoría política normativa aparecen dos vertientes, la Teoría Política Liberal y la Teoría Política Comunitarista. Los orígenes del debate se remontan a la publicación de las obras de Rawls, Teoría de la Justicia 1971, y de Nozick Anarquía, Estado y Utopía<sup>11</sup>. Aunque entre los autores existen diferencias trascendentales, puede ubicárselos como autores modernos de La teoría del contrato social. Por consiguiente, este trabajo analiza la crisis de legitimidad del Estado colombiano según el neocontractualismo de Rawls. El análisis del neocontractualismo se desarrollará desde el principio de justicia, estudiado desde la importancia de las instituciones en la justicia social, dejando de un lado la desigualdad de la distribución de la riqueza, para centrarse más en la desigualdad de derechos.

### **1.1 Conceptos generales de justicia y legitimación del poder en el contrato social.**

En este segmento, se describirán los conceptos generales de la justicia, la legitimación y el poder en el contractualismo y en el neocontractualismo mediante el análisis de los conceptos de Thomas Hobbes, John Rawls y Amartya Sen, quienes hacen referencia a los principios de la justicia en varias perspectivas del contrato social. La teoría del contrato social busca dar respuesta filosófica a la legitimación del poder estatal, donde el poder soberano debe construir una

---

<sup>10</sup> Ver, HARTO DE VERA, Fernando. *Ciencia política y teoría política contemporáneas una relación problemática*. Editorial Trotta s.a., Madrid, 2005. Pp.

<sup>11</sup> *Ibíd.* Pp.181.

sociedad con criterios claros de racionalidad y justicia. Este es el punto de partida de la mayoría de las teorías contractualistas, desde el clásico Thomas Hobbes hasta el Nobel de economía Amartya Sen. Teorías que buscan justificar y legitimar el poder, que hacen posible la sociedad civil y la autoridad existente dentro de la misma, que tiene raíces democráticas en los clásicos Locke y Rousseau, quienes aportaron los conceptos y principios de la democracia; denominados libertad e igualdad:

“En la teoría del contrato social confluyen las dos principales tradiciones del pensamiento democrático; aquella asociada a Locke, que acentúa las libertades de la vida cívica, especialmente la libertad de pensamiento y conciencia y algunos derechos fundamentales de la persona, destacando su importancia al derecho de propiedad y asociación; y aquella otra que se encarna, en el contractualismo rousseauiano, donde la prioridad se otorga a las libertades políticas iguales y a los valores de la vida pública en general, subordinando otras libertades básicas”<sup>12</sup>.

El contrato social plantea la legitimación del poder por parte del Estado, a partir de la protección de la libertad y de los derechos fundamentales. Protección realizada por la acción coercitiva y coactiva del Estado en protección de las normas y leyes.

Thomas Hobbes define estas normas como “Leyes civiles”: “son aquellas reglas que el Estado le ha ordenado de palabra, por escrito o con otros signos suficientes de la voluntad, para que las utilice en distinguir lo justo de lo injusto”<sup>13</sup>, en otras palabras lo que es contrario y no de la ley.

El soberano desde la democracia, es el pueblo, porque es en quien radica el máximo poder. Por esta razón: “El poder solo es legítimo si es consentido por

---

<sup>12</sup> Ver, VALLESPÍN OÑA, Fernando. *Nuevas teorías del contrato social: John Rawls, Robert Nozick y James*. Alianza Editorial, S.A, Madrid, 1985. Pp. 56.

<sup>13</sup> Ver, HOBBS, Thomas. *El Leviatán*. Pp. 108. Consultado el 14 de septiembre de 2016, en: <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf>

cada individuo, pero hace falta que se provoque el estímulo necesario para que cada uno desee subordinarse al mismo”<sup>14</sup> que es configurado a partir del “estado de naturaleza”, que basa su orden a partir de la limitación continuada de las libertades de los individuos. El estado de naturaleza mencionado por Hobbes es fundamentado en el derecho de la justicia, otorgado por el pueblo al Estado a partir del pacto soberano Estado. Esta última premisa de Hobbes, es el punto de partida de la teoría de la justicia del padre del neocontractualismo John Rawls, quien construye un nuevo pacto social más subjetivo, en el cual se aparta de los conceptos o principios clásicos de la igualdad, libertad y justicia.

Dejando de lado la distribución de la riqueza en la cual Rawls trabaja constantemente, se examinará el principio de la equidad social, que reflexiona sobre los principios que consideran iguales a todos los seres humanos de una sociedad, estimados como erróneos para determinar un orden social. Esto porque las personas son iguales ante los principios de la justicia, pero en la vida en sociedad no se puede considerar así a todos los individuos, ya que poseen diferentes dones naturales. La equidad social entre los individuos parte de los principios de igualdad de oportunidades en sociedad, sin dejar a un lado los dones de la naturaleza. Para Rawls una sociedad justa es una sociedad ordenada, lograda con la construcción de una estructura política y social justa, a partir de las instituciones como parte fundamental de la estructura social que deberán tener un carácter público, encargado de promover las normas de un sistema público institucional a todos los individuos. Por esta razón, las instituciones propenden a la justicia<sup>15</sup>.

Al igual que Rawls, Amartya Sen plantea en su libro “La idea de la justicia”, el

---

<sup>14</sup> Ver, VALLESPÍN OÑA, Fernando. *Op. Cit.* p 57.

<sup>15</sup> **Comparar con**, RAWLS, John. Teoría de la justicia. pp. 62-63. Consultado el 14 de septiembre de 2016, en: [https://etikhe.files.wordpress.com/2013/08/john\\_rawls\\_-\\_teoria\\_de\\_la\\_justicia.pdf](https://etikhe.files.wordpress.com/2013/08/john_rawls_-_teoria_de_la_justicia.pdf)

papel y la importancia de las instituciones en la justicia; donde el primer aspecto debe ser la elección o creación de las instituciones estatales desde la justicia. Las instituciones deben tratar de promover la justicia, en lugar de solo administrarla. “Debido a que su función es la de promover las relaciones sociales, para un bienestar general, con el objetivo de lograr grandes avances sociales, económicos y políticos que un país debe tener”<sup>16</sup>. En Colombia la justicia, tal como lo plantea Rawls, depende del funcionamiento y la naturaleza de las instituciones. La ley 1448 de 2011 plantea la reparación de las víctimas como un proceso de la justicia transicional, que dependerá de la creación y funcionamiento de las instituciones públicas establecidas por la norma, como la Unidad Nacional de Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras.

## 1.2 Reconocimiento jurídico de las víctimas en Colombia

Colombia es un país del sur de América que lleva inmerso en el conflicto interno, por razones económicas, políticas y sociales, más de medio siglo y continua vigente. Una de las principales causas es “la acumulación de riqueza, porque Colombia es el tercer país más desigual en Latinoamérica”<sup>17</sup>. Esto ha llevado a diversas confrontaciones sociales, manifestadas violentamente por la ausencia del Estado, causando ilegitimidad en el poder estatal.

Si tomamos en cuenta que, “el Estado nacional continua siendo la instancia central de legitimación del poder y con ello también el destinatario más importante de las demandas políticas y formas de descontente por parte de la población”<sup>18</sup>. Por esta

---

<sup>16</sup> **Comparar con**, SEN, Amartya. *La idea de la justicia*. Ed. Taurus, Alfaguara, S.A. Colombia, Julio de 2010. Pp. 112-114.

<sup>17</sup> **Ver**, MARTÍNEZ Cortes, Paula. Ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia en, “Contexto de conflicto socioeconómico, político y armado interno en Colombia. Chile, FDCL: 2013. Pp3. Consultado el 14 de septiembre de 2016, en: <https://www.tni.org/files/download/martinez-ley-de-victimas-web.pdf>

<sup>18</sup> **Ver**, pp. 259.

razón, el Estado colombiano es el responsable de la violación sistemática de los derechos humanos, por parte de grupos que se encuentran al margen de la ley.

Ciertamente, numerosos informes muestran cifras sobre la violencia en Colombia, como los realizados por el Grupo Memoria Histórica (GMH), que “calcula entre 1958 y 2012 la muerte de 220.000 personas en el conflicto armado, generando una de cada tres muertes violentas, siendo la población civil la más afectada”<sup>19</sup>. Pero el conflicto no solo deja muertes, también deja dimensiones no letales que son igualmente graves:

“Al 31 de marzo de 2013, el Registro Único de Víctimas (RUV) reportó 25.007 desaparecidos, 1754 víctimas de violencia sexual, 6421 niños, niñas y adolescentes reclutados por grupos armados, y 4.744.046 personas desplazadas. El trabajo de Cifras y Conceptos para el GMH reporta 27.023 secuestros asociados con el conflicto armado entre 1970 y 2010, mientras que el Programa Presidencial de Atención Integral contra Minias Antipersona (PAIMA) reporta 10.189 víctimas de minas antipersona entre 1982 y 2012”<sup>20</sup>.

Estas víctimas del conflicto armado son las que el gobierno busca reparar. Desde el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se ha intentado beneficiar a las víctimas de la guerra con programas de justicia transicional. Dicho gobierno implementó la Ley 975 de 2005 “donde se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”<sup>21</sup>. Precedida por Luis Humberto Gómez Gallo, presidente

---

<sup>19</sup> **Ibíd.** Pp. 3.

<sup>20</sup> **Ver**, GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA. “*¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad.* Bogotá: Imprenta Nacional, 2013. Pp. 32. Consultado el 14 de septiembre de 2016, en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>

<sup>21</sup> **Ver**, LEY 975 DE 2005. Diario Oficial de la Republica de Colombia 45.980, Bogotá, 25 junio de

del Senado de la República, Zulema Jattin Corrales, presidenta de la Cámara de Representantes, Sabas Pretelt de la Vega, Ministro del Interior y de Justicia, Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Camilo Ospina Bernal, Ministro de Defensa Nacional y Álvaro Uribe Vélez, Presidente de la Republica.

En la Ley 975 de 2005, el artículo 1° “Objeto de la ley”, muestra cómo la reparación a las víctimas queda en un segundo plano y lo más importante es la desmovilización de los grupos armados: “La presente ley tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”<sup>22</sup>. Analizando el objeto de la ley, podemos encontrar que la reparación a las víctimas es casi una consecuencia de la desmovilización de grupos armados.

En consecuencia, esto provocó un descontento social y político por parte de las víctimas, lo que conllevó a buscar una nueva ley para su beneficio. Otra causa que impulsó la ley fue el apoyo de Barak Obama a la iniciativa. El mandatario estadounidense retiró su apoyo económico a Colombia cuando el gobierno de Álvaro Uribe entró en crisis, por las múltiples violaciones a los derechos humanos, donde el sector económico fue el más afectado, “muestra de ello fue el congelamiento de la ratificación por parte del congreso de los Estados Unidos del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Colombia”<sup>23</sup> La crisis humanitaria y el descontento de las víctimas fueron las causas principales que impulsaron la Ley

---

2005. Pp.1. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17161>

<sup>22</sup> Ver, LEY 975 DE 2005, artículo No 1°. Diario Oficial de la Republica de Colombia 45.980, Bogotá, 25 de junio de 2005. Pp. 1. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17161>

<sup>23</sup> Ver, MARTINEZ CORTES, Paula. *Op. Cit.* Pp.7.

de Víctimas y Restitución de Tierras.

En el Plan de Desarrollo Prosperidad para Todos 2010-2014, de Juan Manuel Santos no se presentó “ninguno de los lineamientos estratégicos se dirige a propiciar un cambio en el desarrollo rural del país”<sup>24</sup>. Pero si aseguraba que la política de restitución de tierras, que se plasmaría en la ley 1448 de 2011.

La Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, inició como el Proyecto de Ley 213 de 2010, uno de los diez presentados por la Unidad Nacional, “Por el cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y se dictan otras disposiciones”<sup>25</sup>. “El informe de ponencia fue firmado por los senadores Juan Fernando Cristo, Hernán Andrade, Luis Carlos Avellaneda, Jorge Eduardo Londoño, Roy Barreras y Hemel Hurtado”<sup>26</sup>. Con la radicación de la ponencia en el Senado de la República, empieza la iniciativa de gobierno más importante de Juan Manuel Santos, donde se verán involucradas la Unidad Nacional, el Partido Liberal y el de la U:

“El proyecto recoge los antecedentes legales, el acervo jurisprudencial y los postulados de los instrumentos internacionales sobre asistencia y atención a las víctimas del conflicto interno; la reparación integral con sus componentes de restitución de tierras, vivienda, créditos, formación y generación de empleo; incluye también la indemnización por vía administrativa, medidas de

---

<sup>24</sup> Ver, Acosta, Paula Ximena. *El Plan de Desarrollo 2010-2014* en, “Locomotora legislativa: impactos sociales y territoriales. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Colombia, 2013. 79.

<sup>25</sup> Ver, LEY 1448 DE 20011. Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Pp1. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

<sup>26</sup> Ver, PROCLAMA DEL CAUCA “La Ley de Víctimas”. Marzo 03 de 2011. Consultado el 11 de septiembre del 2016, en: <http://www.proclamadelcauca.com/2011/03/la-ley-de-victimas.html>

rehabilitación y satisfacción y garantías de no repetición. Contempla igualmente la institucionalidad para la atención y reparación a las víctimas<sup>27</sup>.

Con el apoyo de los senadores del partido Liberal, Juan Fernando Cristo y Roy Barreras, el presidente Santos y la Ley 1448 de 2011 tomaron fuerza en el Congreso. Esto tuvo un trasfondo político muy importante porque se sustituyó la Ley 975 de 2005 de Álvaro Uribe Vélez y los más de cuatro millones de beneficiarios de la nueva ley estarán a la expectativa política de una mejor calidad de vida. Lo que hace a esta población decisiva a la hora de una justa política.

La aprobación de ley suscitó gran controversia política porque reconocía la violencia vivida por Colombia como un conflicto armado interno. Este reconocimiento molestó al Uribismo porque ellos lucharon durante ocho años para que se reconocieran a los grupos al margen de la ley como terroristas. El argumento del Uribismo fue que la nueva norma legitimaba a los grupos al margen de la ley:

“El gobierno anterior, a la cabeza de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) negó sistemáticamente la existencia del conflicto armado interno, al tiempo que invisibilizaba a las víctimas del mismo. Según ese gobierno, en el país lo que había eran unos terroristas disminuidos que debían ser suprimidos con toda la fuerza a disposición del aparato estatal. Este diagnóstico no sólo se encauzó hacia la polarización de la sociedad, diluyendo el principio de distinción entre combatientes y no combatientes, juzgando cualquier expresión de disidencia social como colaboradores o defensores de los terroristas, sino que además excusó incontables abusos cometidos por las Fuerzas Militares –que en ocasiones actuaban en colaboración con grupos paramilitares– en contra de las poblaciones,

---

<sup>27</sup> Ver, PROCLAMA DEL CAUCA. “Ley de Víctimas un valioso instrumento para quienes hayan padecido el conflicto armado”: Senador Jesús Ignacio García Valencia”. Marzo 16 de 2011. Consultado el 11 de septiembre del 2016, en: <http://www.proclamadelcauca.com/2011/03/ley-de-victimas-un-valioso-instrumento.html>

sindicalistas, defensores de derechos humanos, profesores, estudiantes, entre otros”<sup>28</sup>.

El informe de conciliación del Senado de la Republica fue publicado el 31 de marzo de 2011. En la conciliación fue presentada La Ley 1448 de 2011 como una política pública que busca reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado. La ley fue precedida por Armando Benedetti Villaneda, presidente del Senado, y Carlos Alberto Zuluaga Díaz, presidente de la Cámara de Representantes. Por último, los opositores fueron Uribistas y víctimas. La Ley 975 de 2005 reconocía a todas las víctimas, mientras que la Ley 1448 de 2011 solo reconoció a las víctimas desde 1985 hasta la fecha, excluyendo así los beneficios para las víctimas anteriores de 1985 y a todas las de las bandas criminales denominadas BACRIM.

### 1.3. Conceptos generales de la ley 1448 de 2011

El artículo 3° describe minuciosamente quienes son **víctimas** del conflicto armado:

“Se consideran víctimas del conflicto aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido daño por los hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge o compañero permanente, familia en primer grado de consanguinidad, y primero civil de la víctima; a falta de todas estas será el segundo grado de consanguinidad los beneficiarios”<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Ver, MARTINEZ CORTES, Paula. *Op. Cit.* Pp.5.

<sup>29</sup> Ver, LEY 1448 DE 2011, artículo No 3°. Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>. Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-250 de 2012. El carácter exequible otorgado por la corte, es al inciso “a partir del 1° de enero de 1985”. Lo que quiere decir que se

En comparación con la Ley 975 de 2005, cubren al mismo tipo de personas jurídicas, pero no cubre las mismas víctimas. La diferencia más significativa radica en las víctimas que tienen derecho a ser reparadas. La ley 975 de 2005 cubre a todas las víctimas del conflicto armado, mientras que para la ley 1448 de 2011 solo serán beneficiarias de la reparación las personas que hayan sufrido daño a partir del 1° de enero 1985 y busca reparar integralmente desde el aspecto social, educativo y emocional; mientras que la ley 975 de 2005 buscaba reparar únicamente de forma económica. Las víctimas se opusieron a esta, lo que conllevó a la implementación de una nueva norma con reparación integral. Como diría John Rawls, “No importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas”<sup>30</sup>. La ley 975 de 2005 de Álvaro Uribe era eficiente, pero no era justa con las víctimas.

Según Amartya Sen la justicia no debe depender de la equidad, como lo planteaba John Rawls, porque las personas tienen creencias diferentes, lo que las hace inigualables o incomparables. Por esta razón, se toma el concepto de reparación integral, que conduce a una justicia integral, donde todos los elementos son tratados, comprendidos, justificados y analizados desde diferentes perspectivas.

El concepto de justicia en la Ley 1448 de 2011 parte de los parámetros internacionales de la justicia transicional, que busca reparar a las víctimas de violaciones de los derechos humanos de una forma integral. En los artículos 23° “Derecho a la verdad”, 24° “Derecho a la justicia y 25° “Derecho a la reparación integral” se resumen los parámetros que pueden llevar a una justicia transicional y por ende a la reparación integral. El artículo 23° dice que las víctimas tienen derecho a conocer los hechos y razones que llevaron a las violaciones del artículo 3°. El artículo 24° describe la forma en que se debe investigar e identificar y

---

demandó la fecha de reconocimiento de víctimas, y la Corte lo declaró objetivo y pertinente.

<sup>30</sup> **Ver**, RAWLS, John. *Op. Cit.*, pp.17.

sancionar a los culpables y el artículo 25°, Reparación integral, enumera las medidas de reparación, “restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica”<sup>31</sup>. Para la reparación integral las instituciones han adoptado el concepto de “justicia transicional”, el cual busca reparar a las víctimas de los conflictos con una fuerte participación de la sociedad civil de forma diferenciada, transformadora y adecuada. Una reparación que supere el daño y propenda al bienestar individual y colectivo:

“Aunque el marco normativo reconoce los derechos de las víctimas y los incorpora como principios que deben ser cumplidos, existen múltiples dificultades para hacerse efectivos en la práctica. Las víctimas enfrentan serios obstáculos para lograr la satisfacción de sus derechos. Adicionalmente, existen serias dudas acerca de si Colombia realmente atraviesa por un período de transición que justifique la adopción de determinadas medidas asociadas al paradigma de la justicia transicional”<sup>32</sup>.

Por esta razón, las leyes deben estar en constante análisis y vigilancia; dispuestas a ser derogadas, cambiadas o modificadas, para garantizar la justicia transicional y social de las víctimas y de la sociedad civil. Un ejemplo de esto es el análisis de los casos de restitución de tierras, que son estudiados uno por uno para conocer más ampliamente el panorama. Las víctimas tienen derecho a una reparación que propenda a la restitución, aquella que en esta ley es “un programa integral dentro del cual se incluya el retorno de la víctima a su lugar de residencia o la reubicación

---

<sup>31</sup> **Ver**, LEY 1448 DE 2011, artículo No 25°. Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

<sup>32</sup> **Ver**, UPRIMMY Yepes, Rodrigo. “Las víctimas y la justicia transicional ¿están cumpliendo los estados latinoamericanos con los estándares internacionales? Pp. 95. Consultado el 14 de septiembre de 2016, en: <http://www.dplf.org/sites/default/files/1285258696.pdf>

y la restitución de sus bienes inmuebles”<sup>33</sup>.

La palabra restitución es entendida por la RAE como “volver algo a quien lo tenía antes, restablecer o poner algo en el estado que antes tenía, volver a un lugar del que se había salido”<sup>34</sup>. Para la Ley 1448 de 2011 es igual, adopta medidas jurídicas para la restitución material, moral y jurídica de las tierras despojadas. Los beneficios parten de la restitución, reubicación y el retorno con condiciones económicas de sustento digno. Por último, los beneficiarios están sujetos a todos los principios de la figura jurídica de progresividad, estabilización, seguridad jurídica, prevención, participación y prevalencia constitucional contemplados en el artículo 73° de la Ley.

#### **1.4. La implementación de la ley de Víctimas y de Restitución de tierras 1448 de 2011 en Colombia.**

El Presidente de la Republica de Colombia, Juan Manuel Santos, en su primer mandato, diseñó su programa de gobierno a partir de la implementación de una política pública, fortalecida desde lo judicial y lo institucional, encaminada a la reparación integral de las víctimas de la violencia a causa del conflicto armado. El objetivo primordial era buscar, promover y consolidar la paz entre el Gobierno y los grupos armados al margen de la ley. El Senado de la Republica de Colombia aprobó la Ley de Víctimas y Restitución de 1448 del 2011 el 10 de junio de ese año. El 28 de agosto siguiente, con orden del Congreso, inició el cumplimiento de ley y dictó el presupuesto de la política pública, el cual superaba los 3,8 billones de pesos. Con el fin de actuar de un modo eficaz y eficiente:

---

<sup>33</sup> Ver, LEY 1448 DE 2011, artículo 70° .Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

<sup>34</sup> Ver, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Consultado el 7 de agosto de 2016, disponible en línea: [http://dle.rae.es/?id=W\\_EQ4NP1](http://dle.rae.es/?id=W_EQ4NP1)

“Para la reparación administrativa de las víctimas se incluyeron: 850 mil millones (mm) de pesos para el 2012, con un incremento de 70% con respecto al 2011, cuando fue de 500 mm, y del 183% frente al 2010, 300 mm. Se destinarán 400 mm para vivienda urbana; 283 mm en protección social para alimentación, reunificación familiar y programas especiales de salud; se priorizaron 200 mm para el programa de restitución de tierras del Ministerio de Agricultura, y 115 mm para generación de ingresos y vivienda rural, en ese mismo Ministerio; 23,3 mm en el sector de planeación para fortalecimiento de programas institucionales; 10,2 mm en Interior y Justicia, adicionales para protección de tierras; 6,4 mm para generación de ingresos a través de Mipymes en Comercio, y 1,1 mm para alertas tempranas de Defensoría. El ambicioso y esperanzador programa 'Siembra', de Minagricultura, ocupará recursos crecientes a lo largo del Gobierno, y estará destinado a procesos productivos para campesinos pobres, desplazados y víctimas de la violencia”<sup>35</sup>.

En el afán de aprobar e implementar la Ley 1448 de 2011, el presidente Santos y el gobierno en general olvidaron pedir la opinión de las comunidades afrocolombianas e indígenas, dos pueblos afectados abruptamente por el conflicto armado colombiano.

“Hecho que ha generado malestar en las comunidades afrocolombianas e indígenas, y que además ha posicionado una ardua discusión en un sinnúmero de académicos y organizaciones sociales, dado que no se adelantó la consulta y el consentimiento previo, libre e informado en los términos que establece el convenio 169 de la OIT, ratificado por el Estado colombiano; en contraste, el gobierno optó por ubicar un artículo que establece que una vez aprobada y sancionada la ley, se desarrolle dicho proceso y el gobierno emitirá un decreto para la aplicación en comunidades afrocolombianas e indígenas, lo que ha

---

<sup>35</sup> Ver, El TIEMPO. “La restitución de la paz”. Agosto 28 de 2011. Consultado el 11 de septiembre de 2016. en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4783445>

propiciado el descontento en ambas comunidades”<sup>36</sup>.

En la búsqueda de una salida:

“El Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, negoció con las comunidades al incluir en el proyecto un artículo que le daba facultades extraordinarias al Presidente Santos para expedir dos decretos con fuerza de ley que tendrían el enfoque diferenciado para la reparación y restitución de ambos pueblos. Los dos decretos se consultarían durante seis meses después de expedida la Ley, cuando se vencía el plazo para emitirlos”<sup>37</sup>.

Esta salida de última hora logró sostener en pie la Ley 1448 de 2011, que se encontraba en problemas por la inconformidad de los pueblos indígenas y afros. Seis meses después de la aprobación de la ley, en diciembre de 2011: “El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, firmó cinco decretos que le dan vida a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, una ambiciosa norma que busca indemnizar a cuatro millones de damnificados y devolver dos millones de hectáreas”<sup>38</sup>.

Entre los cinco decretos estaban el Decreto de Ley Presidencial 4633 de 2011, “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los

---

<sup>36</sup> **Ver**, PROCLAMA DEL CAUCA. “Decreto-ley, o legalización del Despojo "El caso de las comunidades afrocolombianas". Julio 07 de 2011. Consultado el 11 de septiembre del 2016, en: <http://www.proclamadelcauca.com/2011/09/decreto-ley-o-la-legalizacion-del.html>

<sup>37</sup> **Ver**, PROCLAMA DEL CAUCA. “Consulta con afros e indígenas tienen en la cuerda floja ley de víctimas”. Diciembre 02 de 2011. Consultado el 11 de septiembre del 2016, en: <http://www.proclamadelcauca.com/2011/12/consulta-con-afros-e-indigenas-tiene-en.html>

<sup>38</sup> **Ver**, EL TIEMPO. “Santos firmó decretos que le dan vida a la Ley de Víctimas y Tierras”. Diciembre 11 de 2011. Consultado el 11 de septiembre del 2016, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10921027>

pueblos y comunidades indígenas”<sup>39</sup>. Y decreto de ley presidencial 4635 de 2011, “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”<sup>40</sup>. Otro inconveniente que tuvo el gobierno nacional con la implementación de la norma fue el plan de choque organizado para el funcionamiento de la ley, que buscaba el despegue de la norma de forma inmediata. Pero el plan de choque falló porque las instituciones no se adaptaron rápidamente al empalme de la ley 975 de 2005 con la nueva. Además, la falta de recursos hizo aspectos de la norma inoperables, tanto así, que instituciones como INCODER y la Defensoría del Pueblo se vio desbordada con el poco personal y conocimiento sobre la norma para actuar inmediatamente.

### **1.5. Descripción histórica del conflicto en el Cauca en el marco de la ley 1448 de 2011**

El conflicto armado colombiano, es un conflicto que se ha consolidado históricamente porque, “en determinadas zonas del país la guerrilla se presentó como una alternativa provista de una cierta legitimidad frente a las instituciones del Estado. En este sentido, la guerrilla entra a suplir con mayor o menor eficacia la carencia del aparato estatal”<sup>41</sup>. De esta manera, aparece la legitimidad del conflicto, como un conflicto interno con razones políticas y sociales, lo que lo distingue de un grupo terrorista.

---

<sup>39</sup> Ver, DECRETO DE LEY N° 4633 de 2011. Ministerio del Interior, 9 de diciembre de 2011. Consultado el 10 de septiembre del 2016, en:  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4633\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4633_2011.html)

<sup>40</sup> Ver, DECRETO DE LEY N°4635 de 2011. Ministerio del Interior. 9 de diciembre de 2011. Consultado el 10 de septiembre del 2016, en:  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44984>

<sup>41</sup> Ver, PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. “Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva compara”. Tercer Mundo Editores, en colaboración con el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1996. Pp. 177.

Seguidamente, la ausencia del estado colombiano en las diferentes zonas recónditas del territorio, fue una de las principales causas del conflicto armado. “Los movimientos guerrilleros necesariamente tuvieron que logra en algunas zonas rurales bases de apoyo local lo suficientemente sólidas para su consolidación y expansión”<sup>42</sup>, este apoyo rural llevo a consolidar el grupo armado, que posteriormente legitimaria el conflicto como un conflicto armado interno.

La responsabilidad recae en el gobierno, porque “cuando existe un Estado con capacidad de control del territorio tanto en los centros urbanos y en las zonas rurales, es muy poco factible que las guerrillas logren crear formas de contrapoder local. Lo que quiere decir que la poca acción del Estado en todo el territorio consolido los grupos al margen de la ley.

En el Cauca se dio un movimiento particular, porque estaba compuesto en su gran totalidad por pueblos indígenas, quienes fueron los primeros es manifestar su descontento con el gobierno nacional:

“La población indígena en el Cauca, compuesta mayoritariamente por pequeños campesinos y jornaleros sin tierra, resulta allí parcialmente afectada por la aguda concentración de la propiedad territorial agraria, contribuyendo esta situación a la creación de fuertes tenciones sociales y políticas”<sup>43</sup>.

Esto desató un particular fenómeno social, donde “Las poblaciones indígenas, configuradas por paeces y guambianos en el departamento del Cauca, al suroriente del país, vive una de las coyunturas más críticas de su historia. Sus

---

<sup>42</sup> **Ver**, PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. “Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva compara”. Tercer Mundo Editores, en colaboración con el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1996. Pp. 77.

<sup>43</sup> **Ver**, MACHADO, Absalón. “Problemas agrarios en colombianos”. Siglo Veintiuno Editores. Bogotá, 1986. Pp. 453.

combates por la tierra y por el derecho a la supervivencia”<sup>44</sup>. Esto fue el punto de partida, de la consolidación de diferentes grupos armados en el departamento del Cauca, quienes posteriormente serían los causantes de las violaciones a los derechos humanos vividos en la región suroccidente de Colombia.

El Cauca históricamente, se ha caracterizado por la presencia de grupos armados al margen de la ley. “Desde 1954 se tiene registro de presencia guerrillera en este territorio, luego de los bombardeos a Villa Rica, donde los guerrilleros liberales abandonaron el Tolima y cruzaron hacia el Cauca”<sup>45</sup>. Para 1964, el Bloque Sur de las FARC ya se había instalado en Tierradentro, lo que hoy se conoce como Inzá y Páez. En el Cauca:

“ha habido una presencia histórica de diversos actores armados: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Movimiento Quintín Lame, el Movimiento Jaime Bateman Cayón, el Comando Ricardo Franco Frente-Sur, el Partido 3 Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Comando Pedro León Arboleda”<sup>46</sup>.

Presencia que ha dejado un sinnúmero de violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Este departamento es trascendental en el marco de la violencia porque:

“Es parte de un corredor estratégico de movilidad de armas y droga, que

---

<sup>44</sup> Ver, MACHADO, Absalón. “Problemas agrarios en colombianos”. Siglo Veintiuno Editores. Bogotá, 1986. Pp. 431.

<sup>45</sup> Ver, NUÑEZ, Magda Paola. Monografía político electoral Departamento del Cauca 1997 a 2007. Observatorio de Democracia de la Misión de Observación Electoral (MOE). Corporación Arco Iris. Bogotá: 2007. Pp. 2. Consultado el 14 de septiembre de 2016, en: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/PDF/cauca.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/cauca.pdf)

<sup>46</sup> *Ibíd.* Pp. 2-3.

comunican a los departamentos del Cauca, Tolima y Valle del Cauca. Gran parte de las rutas de envío de drogas ilícitas y los canales comerciales para armamento y contrabando se consolidan en Buenaventura. Así, la cadena del negocio ilegal se expande en una ruta que recorre desde el Norte del Valle hasta las salidas al pacífico. La geografía del corredor desplegada en el departamento, cubre territorios estratégicos, no se limitan al dominio de la carretera Panamericana y las salidas al mar. En este momento, el Cauca es un corredor en disputa por los actores armados ilegales, fundamentalmente por el control del tráfico de drogas<sup>47</sup>.

La presencia permanente de autores armados ha desatado crisis humanitarias, en especial en los pueblos indígenas y afro. Uno de los puntos más inflexibles del conflicto fue en la década del 2000 cuando los paramilitares AUC empezaron a ejercer dominio en el sur del departamento del Cauca.

“Las autodefensa se expandieron del norte al sur y se intensificó el conflicto, en especial por medio del Frente Pacifico, ubicado en la costa, la influencia del Bloque Calima al norte del departamento con fuertes conexiones con el Valle del Cauca y con el bloque Farallones en los Municipios de Santander de Quilichao, Cajibío, Caldon, Buenos Aires<sup>48</sup>.

Durante esta época se dispararon los índices de homicidios, secuestros y desplazamientos. La presencia de las AUC se extendió hasta Nariño, pero su explosiva presencia solo tuvo lugar hasta el 2003 cuando se desmovilizaron los paramilitares, en el municipio de Cajibío, corregimiento de Ortega<sup>49</sup>, en su mayoría

---

<sup>47</sup> **Ver**, ESPINOSA MORENO, Fernanda. Las razones detrás del conflicto en el Cauca. Corporación Nuevo Arco Iris. (JULIO 14 DE 2012). Consultado el 18 de septiembre de 2016, en: <http://www.arcoiris.com.co/2012/07/las-razones-detras-del-conflicto-en-el-cauca/>

<sup>48</sup> **Ver**, PROGRAMA POBLACIONES AFECTADAS POR EL CONFLICTO. LA MEMORIA DESDE LAS VICTIMAS V: CAUCA CAMINOS DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA. Corporación Arco Iris. Bogotá, diciembre 2007. Pp. 42.

<sup>49</sup> **Comparar con**, PROGRAMA POBLACIONES AFECTADAS POR EL CONFLICTO. LA

campesinos de la región. El ELN tuvo una presencia menos significativa que las FARC y las AUC. “En la actualidad en Cauca operan los frentes 30, 29, 60 de las FARC y la columna móvil José Luis Cabrera del ELN”<sup>50</sup>. Estos actores armados son los que han provocado la mayoría de violaciones a los Derechos Humanos allí.

Las FARC han tenido una presencia fluctuante desde de la década de los setenta hasta la actualidad. Tuvo un auge al igual que el narcotráfico, pero en estos días han sido mermados por planes como el de la “Espada de Honor”; una estrategia militar desarrollada en los últimos 12 años, con objetivos como la reducción de tropas y frentes de las FARC a la mitad, de ahora hasta el 2014”<sup>51</sup>. Pero no hay que olvidar que hasta el 2011 realizaron acciones militares:

“El 4 de noviembre de 2011, 24 helicópteros del Ejército Nacional bombardearon indiscriminadamente las veredas La Florida, Agua Sucia, Chirriadero y Yarumal del Resguardo Indígena de Honduras en el Norte del Cauca. Este mismo día en Chirriadero, dieron de baja a ‘Alfonso Cano’, comandante de las FARC propinándole el más duro golpe a las FARC en toda su historia”<sup>52</sup>.

Golpe que sin duda impulsó a las negociaciones para el cese al fuego de las FARC, negociaciones que fueron entabladas con miras a una paz duradera que busca darle fin al conflicto histórico. Por las diferentes dinámicas históricas de los grupos mencionados es que se ha creado una condición de vulnerabilidad casi

---

MEMORIA DESDE LAS VICTIMAS V: CAUCA CAMINOS DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA. Op. Cit., Pp.44.

<sup>50</sup> Ver, PROGRAMA POBLACIONES AFECTADAS POR EL CONFLICTO. LA MEMORIA DESDE LAS VICTIMAS V: CAUCA CAMINOS DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA. Op. Cit., Pp.44.

<sup>51</sup> Ver, ESPINOSA MORENO, Fernanda. Op. Cit.

<sup>52</sup> **Ibíd.**

insuperable (ver anexo A. Mapa 1. *Masacres ocurridas en el Cauca en entre 1982-2013*). La ley 1448 de 2011 es la primera herramienta capaz de superar esa condición de vulnerabilidad y propender al bienestar, por esta razón, es menester analizar y seguir su funcionamiento, no solo en el Cauca y en Popayán, sino en toda Colombia.

### **1.6. Registro Único de Víctimas en Cauca**

Para la ley 1448 de 2011, las víctimas que hayan sufrido violaciones a los derechos humanos estipulados en el artículo 3° tienen derecho a ser reparadas integralmente. Para ser reparadas, tienen que ingresar al Registro Único de Víctimas, que funciona desde la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Para su ingreso,

“Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno Nacional, y a través del instrumento que diseñe la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”<sup>53</sup>.

En pocas palabras, las víctimas tienen un plazo de 4 años para presentar su declaración, si los hechos fueron anteriores al 2011. Y si la persona fue afectada durante o después de la promulgación de la ley, tiene hasta 2 años después de la acción violenta para declarar. También hay un salvamento que protege a las víctimas que sufrieron algún impedimento para declarar.

---

<sup>53</sup> **Ver**, LEY 1448 DE 2011, artículo No 155°. Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

El Registro Único de Víctimas tiene dos unidades de análisis generales para el desarrollo de los registros. Las personas víctimas del conflicto son registradas desde el lugar donde ocurrieron los hechos y desde el lugar donde fueron declarados los hechos (ver tabla 1), ya que pueden registrarse donde se les vulneraron los derechos y en un lugar diferente. Para explicar el fenómeno anterior, “el reporte muestra el número de víctimas por año. La suma de los valores de la tabla no refleja el total de víctimas únicas debido a que una persona puede haber reportado hechos en varios años”<sup>54</sup>. Una de las razones del por qué existen más personas registradas en el Cauca por declaración de los hechos en el 2014, es que el departamento durante ese año fue un gran receptor de víctimas de Valle, Huila, Nariño, Pasto, entre otros.

Los totales de victimización ocurridos en el Cauca y declarados en el mismo departamento son diferentes. Existen grandes discrepancias entre los valores. Las diferencias más significativas se dieron en el 2011 y 2014. Para el 2011 la dinámica de registro de hechos victimizantes ocurridos en el Cauca fue 34.093 y la de hechos declarados fue de 16.611, una diferencia del 44,58%. Lo que nos dice que un porcentaje cercano a la mitad de las víctimas registraron los hechos y las acciones violentas fuera del departamento del Cauca. En el 2014, la dinámica de hechos de victimización es inversa a la del 2011, ya que los hechos registrados fueron de 26.742 y los hechos registrados por el lugar de declaración fueron de 46.993, casi cuatro veces lo que fue en el 2011, una diferencia del 41,91%, con respecto a los registros por lugar donde ocurrieron los hechos (ver tabla 1). Un cambio porcentual casi inexplicable, donde los registros de hechos declarados superan ampliamente a los hechos ocurridos, lo que quiere decir que un poco menos de la mitad de los registros del 2014 realizados en el departamento Cauca fueron acciones violentas que tuvieron lugar en otros departamentos.

---

<sup>54</sup> Referencia obtenida de la página del Registro Único de Víctimas, consultado el 11 de septiembre de 2016, en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Cauca es uno de los departamentos que acoge víctimas de violaciones de los derechos humanos de otros departamentos. Por esta razón, la Unidad de Atención de Víctimas en Popayán no dio abasto y se tomaron medias. La Unidad de Atención Nacional y La Unidad territorial gestionaron recursos de “400 millones de pesos para la construcción de dos centros de atención ubicados en El Bordo Patía y en Santander de Quilichao”<sup>55</sup> con la finalidad de atender a las víctimas que vienen del sur del Valle y del Norte de Nariño. Premisa que nos lleva a la hipótesis de investigación, que la atención, reparación y la asistencia (en educación, salud, en procedimientos judiciales, en información, entre otras) mejoró de forma evidente en el departamento del Cauca.

*Tabla 1. Registro Único de Víctimas Colombia - Cauca entre 2011 y 2014*

Registro	Lugar donde ocurrieron los hechos		Lugar donde se declararon los hechos	
	Cauca	Colombia	Cauca	Colombia
Años/Territorio				
2011	34.093	245.691	16.611	442.506
2012	42.310	249.629	39.446	669.446
2013	38.224	258.528	36.635	832.957
2014	26.742	231.629	46.993	817.630
total	141.369	985.477	139.685	2.762.539

Fuente: elaboración propia con datos tomados del RUV <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Para finalizar, se realizará un análisis de la dinámica del registro por sentencia C280 y Auto 119 de 2013 en el Cauca entre el 2011 y 2014. En la tabla No 2, el punto más alto se encuentra en el registro por lugar donde se declararon los hechos en el 2014 (964 registros). Dato que afirma la premisa de investigación, que para el 2014 la atención, asistencia y reparación en el departamento del Cauca mejoró notablemente.

<sup>55</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “Dos nuevos centros de atención den el Cauca”. (S.P). Septiembre 24 de 2013.

Por su parte, la ley 1448 de 2011, no reconoce a las víctimas de las Bacrim en el artículo 3°, porque el inciso dice que las víctimas son quienes han sufrido violaciones a los derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno<sup>56</sup>. Este fragmento fue demandado ante la Corte Constitucional, el resultado fue que el inciso era exequible<sup>57</sup>. Pero la Corte en un seguimiento especial a las Sentencia T-025 de 2004<sup>58</sup> y sus actos de cumplimiento, formulada en el gobierno de Uribe con la finalidad de proteger los derechos de las víctimas, emitió el Auto 119 de 2013, el cual reconoce a las víctimas de las Bacrim a partir de un salvamento, adherido y promovido por la Corte Constitucional como un recurso especial para las víctimas de las bandas criminales. El registro por sentencia C280 y auto 119 de 2013 es un recurso para incluir a las víctimas de las bandas criminales (Bacrim) en el RUV (Registro Único de Víctimas). Al igual que el registro general, se parte de dos unidades de análisis generales que son, lugar donde ocurrieron y lugar donde se declararon los hechos.

En el departamento del Cauca entre el 2011 y 2014 se registró el 1,11%, de las víctimas, registradas por lugar donde ocurrieron los hechos. El Cauca registró 2.057 víctimas, una cifra menor, ante las 186.090 víctimas registradas por sentencia C280 y Auto 119 de 2013 en Colombia. Variable que indica que en el Cauca se han presentado pocos hechos violentos, que tienen como actor principal

---

<sup>56</sup> **Ver**, LEY 1448 DE 2011, artículo No 3°. Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

<sup>57</sup> **Ver**, SENTENCIA C-280 DE 2013. Consultado el 11 de septiembre de 2016, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-280-13.htm>

<sup>58</sup> **Ver**, SENTENCIA T-025 DE 2004. Consultado el 11 de septiembre de 2016, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. La sentencia T-025 de 2004, dicta una serie de prestaciones básicas a las víctimas del conflicto armado en Colombia que se encuentra en condición de desplazamiento, en las que se encuentran medidas para proteger la restitución, la reparación y su seguridad.

a las Bacrim (ver anexo B. Mapa 2. *masacres por actor violento Cauca 1982-2013*).

*Tabla 2. Víctimas registradas por sentencia C280 y auto 119 de 2013. Colombia - Cauca 2011 al 2014*

Registro	lugar donde ocurrieron los hechos		lugar donde se declararon los hechos		
	Años/Territorio	Cauca	Colombia	Cauca	Colombia
2011		955	47.295	794	46.217
2012		373	38.781	374	35.087
2013		350	47.106	635	54.985
2014		379	52.908	964	68.091
total		2.057	186.090	2.767	204.380

Fuente: elaboración propia con datos tomados del RUV <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

También en el Cauca se han registrado entre el 2011 y 2014 por lugar donde se declararon los hechos, 2.767 víctimas por sentencia C280 y Auto 119 de 2013. Mientras que en Colombia se registraron 204.380 víctimas entre el 2011 al 2014. Por esta razón, el índice de víctimas registradas por lugar de declaración de los hechos en el Cauca, es del 1,35%.

En conclusión, el Cauca es uno de los departamentos que menos ha presentado víctimas de las bandas criminales en Colombia, los índices del departamento son muy bajos, en comparación con las cifras nacionales. Además, es importante mencionar que el Cauca entre el 2011 y 2014 experimentó un aumento considerable en las víctimas registradas por lugar donde se declararon los hechos.

### **1.7 Caracterización del Registro Único de Víctimas**

Un aspecto importante de la dinámica del registro de víctimas por hechos victimizantes en el Cauca entre el 2011 y 2014, es el número de personas por hecho victimizante. “El reporte muestra el número de personas por hecho victimizante. La suma de los valores de la tabla no refleja el total de víctimas

únicas debido a que una persona puede reportar varios hechos victimizantes<sup>59</sup>. Por esta razón, la diferencia de valores entre la tabla 1 y la tabla 3 y 4.

*Tabla 3. . Dinámica de la victimización registrada por el lugar donde ocurrieron los hechos Cauca 2011-2014*

Dinámica de la victimización registrada por el lugar donde ocurrieron los hechos Cauca 2011-2014				
Hecho/Año	2011	2012	2013	2014
Abandono o despojo forzado de tierras	8	0	0	0
Acto terrorista/Atentados/Combates/hostigamientos	2.361	3.242	2.371	724
Amenaza	1.518	4.586	3.935	4.167
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	45	49	53	36
Desaparición forzada	91	82	47	18
Desplazamiento	28.382	35.738	34.378	24.950
Homicidio	1.305	1.441	767	344
Minas antipersona/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	70	72	82	66
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	3.183	5.485	2.039	890
Secuestro	54	76	55	21
Tortura	19	17	14	21
Vinculación de niños, niñas y adolescentes	17	23	31	11
Total	37.053	50.811	43.772	31.248

Fuente: elaboración propia con datos tomados del RUV <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Los hechos de victimización ocurridos en el Cauca proporcionarán un entendimiento de la dinámica de la violencia en el departamento (ver tabla 3). La dinámica de la violencia fue desagregada en abandono o despojo forzado de tierras, acto terrorista (atentados, combates y hostigamientos), amenaza, delitos contra la libertad y la integridad sexual, desaparición forzada, desplazamiento, homicidios, minas antipersona (munición sin explotar y artefacto explosivo), pérdida de bienes muebles e inmuebles, secuestro, tortura y vinculación de niños,

<sup>59</sup> Ver nota al pie del registro por hechos victimizantes en el RUV. Consultado el 01 de julio de 2016, en : <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

niñas y adolescentes.

*Tabla 4. Dinámica de victimización de los hechos declarados en el departamento del Cauca 2011-2014*

Dinámica de victimización por lugar donde se declararon los hechos en el departamento del Cauca 2011-2014				
Hecho /Año	2011	2012	2013	2014
Abandono o despojo forzado de tierras	0	4	0	0
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	0	6.888	4.954	3.426
Amenaza	0	4.313	4.294	5.299
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	0	37	92	219
Desaparición forzada	0	662	545	259
Desplazamiento	16.479	27.047	27.807	41.685
Homicidio	0	6.080	4.887	2.015
Minas antipersona/munición sin explotar/Artefacto explosivo	23	70	123	117
Perdida de bienes muebles o inmuebles	0	459	422	457
Secuestro	0	459	422	457
Tortura	0	62	76	103
Vinculación de niños, niñas y adolescentes	16	20	34	21
Total	16.518	45.826	43.488	53.789

Fuente: elaboración propia con datos tomados del RUV <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

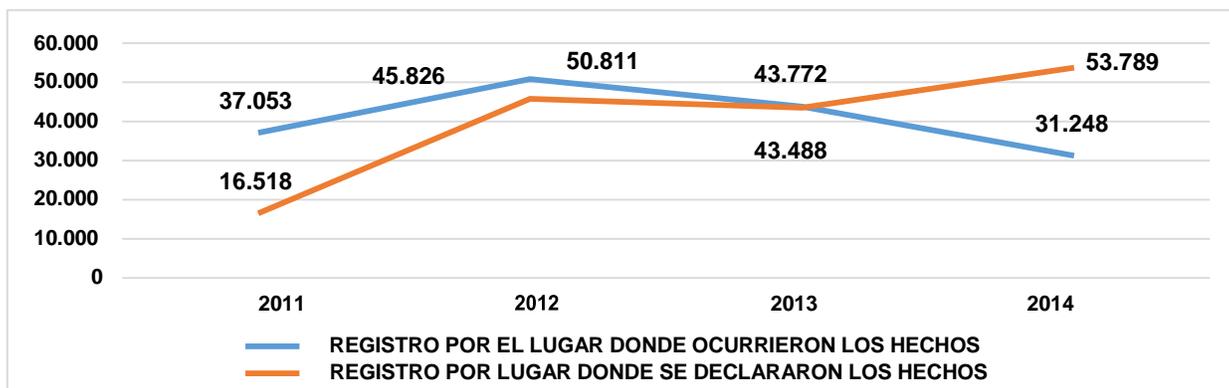
En el Cauca, entre los años 2011 y 2014, ocurrieron y se registraron 162.884 hechos victimizantes y el desplazamiento es la causa más significativa con el 75,79%. Esta cifra genera una perspectiva de la dinámica del conflicto armado en el Cauca en el marco de la Ley 1448 de 2011, donde tres de cada cuatro personas registradas son desplazadas. Para realizar un análisis más complejo de los registros, se realizó una comparación entre la dinámica de victimización registrada por lugar donde ocurrieron los hechos (tabla 3), y los registros por lugar donde se declararon los hechos (tabla 4). La comparación tiene como finalidad mostrar el comportamiento de las variables entre el 2011 y 2014.

Los hechos de victimización declarados muestran cifras diferentes en comparación con los hechos ocurridos y registrados en el departamento. Uno de los datos más significativos es el total de víctimas registradas por lugar donde se declararon los hechos (159.621), menor que el total de los registros por lugar donde ocurrieron los hechos (162.884). La diferencia de 3.263 registros muestra que en el Cauca hay más registros de hechos victimizantes por lugar donde ocurrieron que por lugar donde se declararon. Ese dato se contradice con los registros de víctimas por año, mostrando un registro más alto por lugar donde se declararon los hechos.

Es decir, que en Cauca hay una crisis de derechos humanos porque hay personas que han sufrido dos, tres o más hechos victimizantes. Por las razones expuestas anteriormente, es que las cifras de la tabla 1 difieren de la gráfica 1. Aunque, muestra un similar comportamiento en el cual los registros por declaración aumentan trascendentalmente en los años 2013 y 2014.

Encontramos los registros por lugar donde ocurrieron los hechos sobre la línea azul y los registros por lugar donde se declararon los hechos en naranja (para todos los hechos victimizantes será igual). En el año 2014 hay una diferencia significativa donde se registraron por lugar donde ocurrieron los hechos, 31.248. Por lugar donde se declararon los hechos se registraron 53.789 (ver gráfica 1), dejando una diferencia del 41,91%. Comportamiento similar al del registro de víctimas por año (tabla 1) con una diferencia del 43,09%, cifra que conduce a la hipótesis de investigación, que en el 2014 en el Cauca se extendió la cobertura y apoyo a las víctimas.

Gráfica 1. Dinámica del Registro por hecho victimizante en el Cauca 2011-2014



Fuente: elaboración propia con datos tomados del RUV <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

El primer hecho de victimización en analizar, es el acto terrorista (atentado, combate y hostigamiento) en el Cauca (ver anexo C). La diferencia entre los dos registros es de 43,03%, lo que nos indica que ese porcentaje de personas son víctimas que pertenecen a otros departamentos o sufrieron violaciones a sus derechos en lugares diferentes al Cauca. Para el 2014, la diferencia entre los registros, por lugar donde ocurrieron los hechos (724) y por lugar donde se declararon (3426) fue del 78,87%.

Continuando con el análisis de los hechos de victimización, el Registro Único de Víctimas por amenaza en el departamento del Cauca (ver anexo D) no muestra grandes contrastes entre el 2011 y 2014, ya que su diferencia es del 2,11%. Pero en el 2014 se presenta una diferencia considerable del 21,36%, 4.167 (línea azul) y 5.299 (línea naranja) consolidando la hipótesis que en el 2014 la cobertura en el Cauca aumentó.

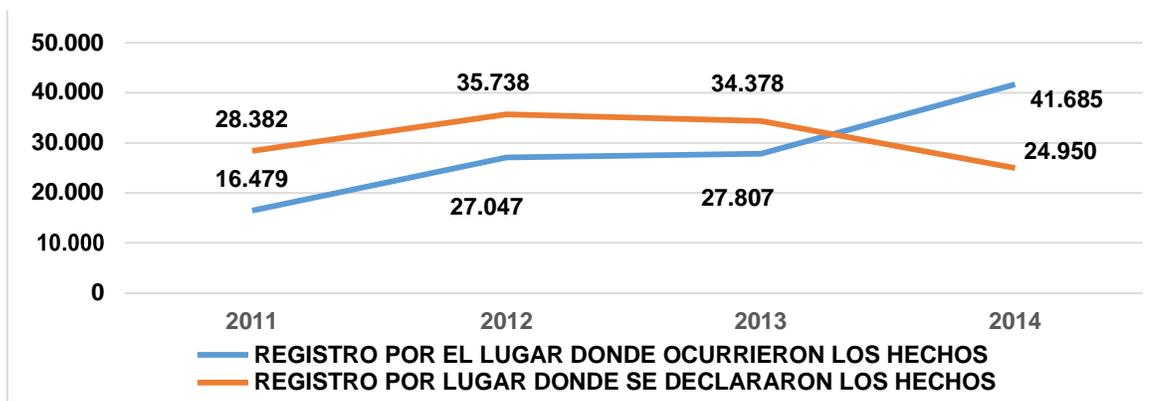
La variable de homicidios nos muestra que la mayoría de registros entre el 2011 y 2014 se han presentado en el lugar donde se declaran los hechos con un total de 12.982 (línea naranja), superando ampliamente al registro por el lugar donde ocurrieron los hechos, 3.857 (línea azul), mostrando una diferencia del 78,29% (ver anexo E). En otras palabras, de cada cuatro registros por homicidio en el

Cauca, tres ocurrieron en otro lugar diferente. Por esta razón, solo el 29,71% de las víctimas registradas por homicidio son por hechos ocurridos en dicho departamento. Un año particular para analizar es el 2012, en el cual los registros por lugar donde ocurrieron los hechos fueron de 1.441 (línea azul) y los registros por lugar donde se declararon los hechos fueron de 6.080 (línea naranja), una diferencia porcentual del 76,30%. Señalando una vez más que el departamento del Cauca acoge a víctimas de hechos violentos que tuvieron lugar en otros departamentos.

En la gráfica de los registros por pérdida de bienes muebles e inmuebles entre el 2011 y 2014 (ver anexo F), por lugar donde ocurrieron los hechos fue de 11.597 (línea azul), superando ampliamente a los registros por lugar donde declararon los hechos (1.338, línea naranja). La diferencia porcentual es de 88,46%, una dinámica diferente a la de las demás variables que muestran superioridad en los registros por lugar donde ocurrieron los hechos, a diferencia de las otras variables que se muestra superior a los registros por lugar donde se declararon los hechos.

El Registro Único de Víctimas en el Cauca por desplazamiento entre el 2011 y 2014 (ver grafica 2). Cabe aclarar que el Registro Único de Víctimas depende del Registro Único de Población Desplazada<sup>46</sup> ya que el desplazamiento es la principal causa de victimización del conflicto armado en Colombia y por esta razón, el gobierno empezó a reconocer a las víctimas del conflicto a partir del registro de población desplazada, implementado por la Ley 387 de 1997, una de las primeras leyes en reconocer los derechos de las personas víctimas de violaciones por esta causa.

Gráfica 2, Dinámica del desplazamiento registrado como hecho victimización en el Cauca del 2011 al 2014



Fuente: elaboración propia con datos tomados del RUV <http://mi.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Entre el 2011 y 2014 en el departamento del Cauca no hubo mucha diferencia entre los registros, ya que en el total por lugar donde ocurrieron los hechos (línea azul) se reconocieron 113.018 víctimas y en el registro por lugar donde se declaran los hechos (línea naranja) 123.448 víctimas. La diferencia entre el total de las víctimas no es muy significativa (9,45%), pero entre los años sí existen diferencias un poco más marcadas. Para el 2014, las cifras de desplazamiento mostraron una diferencia más que considerable. El registro por lugar donde se declararon los hechos mostró 24.950 víctimas y los registros por lugar donde ocurrieron los hechos presentaron 41.685 víctimas (ver gráfica 2), una diferencia del 40,15%, registro que contradice la hipótesis de que el departamento acoge víctimas de otros departamentos. Pero este fenómeno solo se presentó en el año 2014 donde el desplazamiento aumentó en un 33,29% con respecto al 2013. Entre el 2011 y 2013 los registros por lugar donde se declararon los hechos fueron superiores. Cauca promedia por año 30.862 registros por desplazamiento, cifras que evidencian este grave problema social.

Las conclusiones que nos deja este análisis es que los registros del 2011 al 2014 muestran un aumento en la cobertura por parte de la Unidad de Víctimas. Junto a

esto, Cauca se mostró receptor mediante el auxilio de víctimas de otros departamentos. Y para terminar, el departamento muestra en el desplazamiento una cantidad de registros mayor por lugar donde ocurrieron los hechos, provocando una migración desmesurada en los últimos años que tienen como foco de llegada la ciudad de Popayán.

## **CAPITULO II**

### **Funcionamiento de la Reparación Integral de las víctimas en el municipio de Popayán en el marco de la ley 1448 de 2011 entre los años 2011 y 2014**

En este apartado, se analiza el funcionamiento de la ley 1448 de 2011 en cuanto a la reparación de las víctimas, en la ciudad de Popayán entre el 2011 y 2014. El análisis de la Política pública se construirá a partir del estudio cuantitativo y cualitativo del funcionamiento de la norma y de la dinámica de la violencia en el municipio de Popayán. “Al concentrar la atención en la elaboración y ejecución de las políticas públicas, se identifica una dimensión referencial única y se aprovechan las diversas aportaciones de la ciencia política, la jurisprudencia y otras disciplinas afines”<sup>60</sup>. Por esta razón, este análisis acercará la investigación a la realidad a partir del estudio de la ejecución de la política pública, de los hechos victimizantes y los diferentes fenómenos de la violencia del conflicto armado que afectaron la capital caucana.

Para ello, se desarrollarán los conceptos teóricos fundamentales de Justicia social y Justicia transicional con la finalidad de sustentar teóricamente la reparación integral. Por tanto, el punto de partida será la justicia social de John Rawls, la cual propende a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Además se realizará un análisis cuantitativo y cualitativo de la producción mediática de la norma a partir de tablas dinámicas, con la finalidad de resaltar los temas y acciones que mostraron mayor preponderancia en el funcionamiento de la ley.

#### **2.1. Conceptos generales de la justicia social y justicia transicional en la Reparación Integral**

Para John Rawls una sociedad ordenada es una sociedad justa. Donde,

---

<sup>60</sup> Ver, AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. “El estudio de las políticas públicas”. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. 105.

“el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Por grandes instituciones entiendo la constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales. Así, la protección jurídica de la libertad de pensamiento y de conciencia, la competencia mercantil y la propiedad privada de los medios de producción son ejemplos de las grandes instituciones sociales”<sup>61</sup>.

Dichas características son las que la justicia debe proteger, a partir del buen manejo de las instituciones. El orden social será el punto de partida de la justicia social y es la principal causa de la creación de una constitución política, donde se establecen los principales elementos de los sistemas sociales y políticos de un país.

Los principios de la justicia serán los derechos y los deberes establecidos por las instituciones en pro de la convivencia y su función será proteger esos principios. Por esta razón, las instituciones serán entendidas como “un sistema público de reglas que definen cargos y posiciones con sus derechos y deberes, poderes e inmunidades, etc.”<sup>62</sup>. Llegando a la conclusión esencial de Rawls, en la cual se toma la estructura básica de la sociedad como un sistema público de normas creado por la sociedad para garantizar la justicia.

Siguiendo con el tema, lo que Rawls denomina estructura básica de la sociedad es lo que la teoría transicional entra a reparar y a estudiar. La justicia transicional busca reparar a las víctimas de las violaciones de los derechos fundamentales a causa del conflicto armado, además de garantizar la democracia en los estados

---

<sup>61</sup> Ver, RAWLS, John. Op. Cit. Pp. 20.

<sup>62</sup> *Ibíd.* Pp. 62.

para terminar con la impunidad de las violaciones de los derechos humanos. Dejando como objetivo principal de la justicia transicional garantizar los derechos de las víctimas y terminar con la impunidad.

En algunas sociedades la justicia es entendida como el conjunto de normas y leyes, pero en un país como Colombia, con un conflicto armado histórico, la justicia debe trascender por encima de lo legal. La justicia transicional, como la ley 1448 de 2011, busca consolidar la paz y a partir de ella producir cambios políticos y sociales que propendan por el bienestar nacional. En escenarios de violencia social y política, la justicia transicional aparece como el panorama jurídico que puede llevar a la reparación y a la paz. “La justicia transicional o justicia para tiempos de transición adquiere sentido en sociedades agobiadas por la violencia que necesitan mecanismos y herramientas judiciales y políticas para superar estas situaciones”<sup>63</sup>. Por lo tanto, la justicia transicional es el camino que Colombia debe tomar a partir de la Ley 1448 de 2011, porque

“la justicia transicional se vale de mecanismos penales, reparaciones, reformas institucionales y creación de organismos transicionales como las comisiones de verdad para enfrentar sus desafíos: el perdón y la reconciliación, la construcción de una memoria colectiva del conflicto o la violencia, la creación de medidas de reparación a las víctimas y de reintegración de población desmovilizada, entre otros”<sup>64</sup>.

Asimismo, esta se encuentra enmarcada en los procesos radicales de orden social y político de los diferentes regímenes que buscan el fin del conflicto armado y la paz. La expresión ‘justicia transicional’ hace referencia a los procesos a través de

---

<sup>63</sup> Ver, OBSERVATORIO DE CONSTRUCCIONES DE PAZ, CUADERNOS PAZ A LA CARTA.

“Justicia Transicional y construcción de paz”. Universidad Tadeo Lozano, 2013. pp. 4. Consultado el 15 de septiembre de 2016, en:

[http://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field\\_attached\\_file/cuaderno4.pdf](http://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/cuaderno4.pdf)

<sup>64</sup> *Ibíd.* pp. 4.

los cuales se realizan transformaciones radicales de un orden social y político, bien sea por el paso de un régimen dictatorial a uno democrático, bien por la finalización de un conflicto interno armado o por la consecución de la paz. Para la consolidación de la paz se debe apelar a organismos internacionales, que dicten:

“Imperativos jurídicos internacionales que protegen los derechos de las víctimas de violaciones masivas de derechos humanos ocurridas en la etapa previa a las transiciones y que buscan impedir que hechos como los acaecidos vuelvan a suceder. Estos derechos se concretan en el conocimiento de la verdad de los hechos ocurridos, en la obtención de una reparación por concepto de ello y en la judicialización y responsabilización del culpable de los crímenes”<sup>65</sup>.

Dentro de sus parámetros iniciales, dicha justicia busca reparar integralmente a las víctimas al finalizarse el conflicto armado, los cuales ignora porque ella repara a las víctimas durante el conflicto. La justicia, y en especial el gobierno colombiano, buscan incentivar el diálogo de paz con los grupos armados a partir de la reparación de la justicia transicional de la ley 1448 de 2011. Esta conclusión permite llegar a la hipótesis principal del capítulo, que busca afirmar que La ley 1448 de 2011 como mecanismo de reparación integral en la justicia transicional incentivó a los diálogos de paz de la Habana (Cuba) entre gobierno colombiano y FARC.

## **2.2. Características generales de la reparación integral**

El aspecto y la razón principal de la reparación integral son las víctimas, por eso, se realizaron modificaciones al proyecto de ley 107 de 2010, el cual dictaba medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia, donde se emendaron algunas falencias, que la Comisión de Seguimiento de Derechos Humanos había planteado. Con aquel cambio, “el congreso de la

---

<sup>65</sup> Ver UMPRIMMY Yepes, Rodrigo. Introducción en *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Ediciones Antropos. Bogotá, D.C. Junio de 2006.

republica expresaría su compromiso ético – político con las víctimas”<sup>66</sup>, esto quiere decir que el gobierno y la justicia colombiana se comprometió con las víctimas, de forma directa y explícita. Este compromiso se ve en la ley 1448 de 2011, la cual es “el instrumento para avanzar sistemáticamente e integralmente en el goce efectivo de los derechos de las víctimas”<sup>67</sup>.

Ciertamente, la reparación en Colombia es un tema que ha estado presente en varios gobiernos y varias leyes. Por esta razón, en la ley 1448 de 2011 se decidió coordinar trabajos y ejecuciones con las leyes anteriores, como la ley 387 de 1997 (por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia)<sup>68</sup>, la ley 418 de 1997 (por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones)<sup>69</sup>, la ley 975 de 2005 del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, mencionada anteriormente, y la ley 1190 de 2008 (por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones)<sup>70</sup>. Esto con el fin de dar inicio a la reparación integral de forma ordenada y acorde a las medidas legales.

---

<sup>66</sup> **Ver**, GARAY SALAMANCA, Jorge Luis. “El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado”. Instituir una política integral de la verdad, justicia y reparación”. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, CODHES. Colombia, Marzo del 2010. Pp.185

<sup>67</sup> **Ibíd.** 185.

<sup>68</sup> **Ver**, LEY 387 de 1997, presentación. Consultado el 22 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>

<sup>69</sup> **Ver**, LEY 418 de 1997, presentación. Consultado el 22 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6372b>

<sup>70</sup> **Ver**, LEY 1190 de 2008, presentación. Consultado el 22 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30119>

La característica principal de la reparación integral de la ley 1448 de 2011 es que debe ser transformadora, es decir que la reparación de una víctima debe ir más allá de la situación que se vivía antes de que le ocurriera el hecho victimizante. Además, deben eliminarse todos los hechos de exclusión, discriminación y marginación que sean causa directa de los hechos victimizantes. Estas medidas deben llevar a la justicia transicional a que alcance la reparación total del daño, para, de esta forma, poder terminar con los factores que permitieron las acciones que violaron los derechos humanos. Entonces, la reparación es entendida como un conjunto de medidas transformadoras de carácter justo y adecuado, que busca garantizar el gozo y restablecimiento efectivo de los derechos de las víctimas. De tal forma, las medidas transformadoras serán las que impulsen el trabajo multidisciplinario institucional que implementará rehabilitación, atención, indemnización y la satisfacción de las víctimas. Sin dejar de lado que se debe garantizar la no repetición, el derecho a la justicia y a la verdad.

**La justicia y la verdad** son valores primordiales de la ley 1448 de 2011, por lo cual ha fomentado la construcción de **memoria y justicia simbólicas**. La norma ha establecido artículos concisos para preservar la memoria histórica como el Art 145° “Acciones en materia de memoria histórica” y el Art 141° “Reparación simbólica”, que conceptualizan y dictan medidas y acciones que propenden a la justicia. Además, la justicia debe garantizar la no repetición y la extinción de los medios que provocaron la victimización.

La segunda característica de la reparación integral es la **asistencia**, entendida como las acciones de brindar información primordial de la ley, orientación y acompañamiento psicosocial y jurídico a todas las víctimas, ejecutada por la Unidad de Víctimas. También, se entenderán por asistencia, las ayudas humanitarias, el acceso y atención de las necesidades básicas de educación y salud, que serán brindados por las diferentes instituciones del gobierno colombiano y ONG’s vinculadas a la terminación del conflicto.

**La rehabilitación** es definida y explicada en los artículos 135° y 136° de la ley 1448 de 2011. Según la norma, “la rehabilitación como medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas”. Debe brindar medidas de satisfacción que ayuden a la persona a superar la condición de víctimas y se convierta en un miembro activo en la sociedad y en la economía. En efecto, según el art 137°, el gobierno tiene seis meses después de la expedición de la ley 1448 de 2011 para establecer los programas de Atención Psicosocial en Salud Integral de Víctimas, tomando como prioridad las zonas con mayor número de víctimas, donde los programas se encargarán de rehabilitarlas física y psicológicamente.

**La reparación individual**, entendida como una parte de la reparación integral, comprende las indemnizaciones, el acompañamiento y la reparación preferente a niños, niñas y adolescentes; reglamentada por el artículo 134° de la ley 1448 de 2011, que propone el restablecimiento del proyecto de vida a partir de la indemnización económica y el acompañamiento del gobierno. En consecuencia, el artículo 181 de la ley 1448 de 2011, que concibe por niño, niña y adolescente a la persona menor de 18 años. “Los niños, niñas y adolescentes víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, gozarán de todos los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, con el carácter de preferente”. La reparación especial a los menores incluye todas las medidas, indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución y garantías de no repetición.

Por último, el **acompañamiento** será entendido como las medidas de asistencia judicial y seguridad. El acompañamiento judicial está estipulado en el Art 43° de la ley 1448 de 2011, “Asistencia judicial”, que establece “La Defensoría del Pueblo presentará servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas”. También será entendido como acompañamiento, las medidas de

protección y seguridad que deben brindar las autoridades competentes.

### 2.3. Registro único de víctimas en el municipio de Popayán entre el 2011 y 2014

El movimiento constante de la población ha presentado un fenómeno extraño en la implementación del Registro Único de Víctimas ya que las personas al estar en constante migración pueden haber registrado los hechos en varias partes del territorio colombiano con diferentes hechos victimizantes; además la víctima puede haberse registrado en varios años diferentes. Por esta razón, el total de víctimas por año no responde al número de personas víctimas, sino al número de personas registradas; mostrando una diferencia entre los totales (ver tabla 5).

*Tabla 5. Registro Único de Víctimas en Popayán entre el 2011 y 2014.*

Víctimas registradas		
	Lugar donde ocurrieron los hechos	Lugar donde se declararon
Años/Territorio	Popayán	Popayán
2011	492	7.037
2012	949	12.530
2013	402	11.046
2014	476	12.596
Total	2.319	43.209

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del RUV <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

En el periodo entre 2011 y 2014 en la capital caucana se registraron por lugar donde ocurrieron los hechos 2.319 víctimas y por lugar donde se declararon los hechos 43.209. La diferencia del 94,63% (ver tabla 5) afirma que Popayán acoge a la mayoría de las víctimas del Cauca, porque la oficina central de atención a las víctimas empezó a funcionar primero en esta ciudad y luego se extendió por el norte y sur del departamento. Otro aspecto muy importante al comparar la tabla 1 y la tabla 5, es que el Cauca, entre el 2011 y 2014, representa el 14,35% del total nacional de las víctimas registradas por lugar donde ocurrieron los hechos, mientras que Popayán representa el 1,64% de las víctimas del Cauca. Caso muy

diferente al del registro por lugar donde se declararon los hechos, donde el Cauca representa el 5,06% del total nacional y Popayán representa el 30,93% del total del Cauca. Este fenómeno particular ocurre porque en Popayán hay pocas víctimas registradas como oriundas o residentes del municipio, pero hay muchas víctimas registradas que pertenecen a otros municipios.

Como se explicó anteriormente en el Capítulo 1, el gobierno ha construido mecanismos legales para que las víctimas de las bandas criminales denominadas Bacrim puedan ser incluidas en el Registro Único de Víctimas y por ende, reparadas. La sentencia c280 y el Auto 119 de 2013 son los mecanismos que la Corte Constitucional dispuso para que las víctimas de las Bacrim, sean reconocidas por el Estado como víctimas del conflicto armado. Como se puede apreciar en la tabla 6, Cauca y Popayán muestran registros considerablemente bajos.

Al igual que las víctimas del conflicto armado, las víctimas de las Bacrim son registradas por lugar donde ocurrieron los hechos y por lugar donde se declararon los hechos. Entre el 2011 y el 2014 en el Cauca se registraron por lugar donde ocurrieron los hechos 2.057 víctimas, el 1,11% del total nacional, mientras que por lugar donde se declararon los hechos se registraron 2.767, el 1,35% del total nacional (ver tabla 2 y 6). Un registro mínimo, si se toma en comparación con el anterior.

Entre 2011 y 2014 en Popayán se registraron, por lugar donde ocurrieron los hechos 91 víctimas, tan solo el 4,42% de las registradas en el Cauca. Y por lugar donde se declararon los hechos, 982 víctimas, el 35,49% de las registradas en el Cauca. Lo que demuestra que Popayán es un foco receptor de víctimas. Uno de cada 10 registros por sentencia C280 y Auto de 2013 ocurrió en Popayán, los demás fuera de la capital caucana, pero fueron registrados allí (Ver tabla 6).

*Tabla 6. Víctimas registradas por sentencia c280 y auto 119 de 2013 en Popayán entre el 2011 y el 2014*

Víctimas registradas por sentencia C280 y auto 119 de 2013		
	Lugar donde ocurrieron los hechos	Lugar donde se declararon los hechos
Años/Territorio	Popayán	Popayán
2011	23	321
2012	34	137
2013	11	225
2014	23	299

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del RUV <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

La tabla 6 muestra la diferencia marcada entre los registros por sentencia C280 y Auto 119 de 2013 en Popayán entre el 2011 y 2014. Las diferencias relevantes, en dicho periodo, hacen que los registros por lugar donde ocurrieron los hechos en Popayán sean del 9,27%, en comparación con los registros por lugar donde se declararon los hechos 90,73%. Esto nos permite identificar que 90,73% de las víctimas de las Bacrim registradas en Popayán no pertenecen al municipio.

La conclusión general de este apartado, es que el 94,63% de las víctimas registradas en Popayán, no son víctimas de Popayán. El municipio alberga cifras alarmantes de víctimas, tanto del departamento del Cauca como de otros departamentos. La Unidad de Víctimas Territorial de Popayán, también ha registrado víctimas de otros municipios. Esto en gran medida, porque en el Cauca se presentan altos índices de violencia y necesitaba una unidad central en Popayán, como eje del funcionamiento de la ley 1448 de 2011 en el Cauca. Estas conclusiones afirman la hipótesis de investigación, que busca identificar si el 94,63% de las víctimas, que no fueron victimizadas en el municipio de Popayán, buscan beneficiarse de los diferentes programas de la reparación integral, como educación, salud, apoyo psicosocial y acompañamiento que funcionan en la capital caucana.

#### **2.4. Caracterización de las víctimas en el municipio de Popayán entre los años 2011 y 2014**

En el siguiente segmento se realizará una caracterización de las víctimas del conflicto armado en el municipio de Popayán, desarrollada a partir de la desagregación del registro de víctimas, por los hechos victimizantes que violaron los derechos humanos. El análisis se realizó entre el 2011 y 2014, estudiando el comportamiento de las variables de los registros por el lugar donde ocurrieron los hechos y por lugar donde se declararon los hechos (Ver tablas 7 y 8).

*Tabla 7. Dinámica de la victimización registrada por el lugar donde ocurrieron los hechos en el municipio de Popayán*

Dinámica de la victimización registrada por el lugar donde ocurrieron los hechos en el municipio de Popayán				
Hecho/Año	2011	2012	2013	2014
Abandono o despojo forzado de tierras	0	0	0	0
Acto terrorista/ Atentados/ Combates/ Hostigamientos	51	65	12	5
Amenaza	37	113	69	118
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	0	1	1	4
Desaparición forzada	0	10	4	0
Desplazamiento	257	443	335	403
Homicidio	54	93	29	24
Minas antipersona/munición sin explotar/artefacto explosivo	6	0	0	1
Perdida de bienes muebles o inmuebles	104	336	3	0
Secuestro	5	5	3	1
Tortura	0	0	0	0
Vinculación de niños, niñas y adolescentes	0	0	2	0
Total	514	1.066	458	556

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del RUV <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Un aspecto importante de la dinámica del registro de víctimas por hechos victimizante en Popayán entre el 2011 y 2014 es que “el reporte muestra el número de personas por hecho victimizante. La suma de los valores de la tabla no refleja el total de víctimas únicas debido a que una persona puede reportar varios

hechos victimizantes”. En las tablas 7 y 8 hay variables, que son casi nulas debido a la naturaleza de la acción. En los registros por lugar donde ocurrieron los hechos (tabla 7), variables como el abandono o despojo forzado al igual que la tortura, no presentaron ningún caso del 2011 al 2014. En el mismo periodo de tiempo, los delitos contra la libertad y la integridad sexual (6 registros); la vinculación de niños, niñas y adolescentes (2 registros); minas antipersona/munición sin explotar/artefacto explosivo (7 registros), secuestros (13 registros) y desaparición forzada (14 registros); mostraron cifras muy bajas.

*Tabla 8. Dinámica de la victimización registrada por el lugar donde se declararon los hechos victimizantes en el municipio de Popayán*

Dinámica de la victimización registrada por el lugar donde se declararon los hechos victimizantes en el municipio de Popayán				
Hecho/Año	2011	2012	2013	2014
Abandono o despojo forzado de tierras	0	0	0	0
Acto terrorista/atentados/combates/hostigamientos	0	699	202	366
Amenaza	0	3.290	2.496	2.605
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	0	22	40	104
Desaparición forzada	0	228	113	86
Desplazamiento	7.034	9.966	9.668	11.552
Homicidio	0	2.039	1.428	646
Minas antipersona/munición sin explotar/artefacto explosivo	0	10	32	50
Perdida de bienes muebles o inmuebles	0	388	308	286
Secuestro	0	112	62	64
Tortura	0	22	12	28
Vinculación de niños, niñas y adolescentes	3	7	23	11
Total	7.037	16.783	14.384	15.798

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del RUV <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

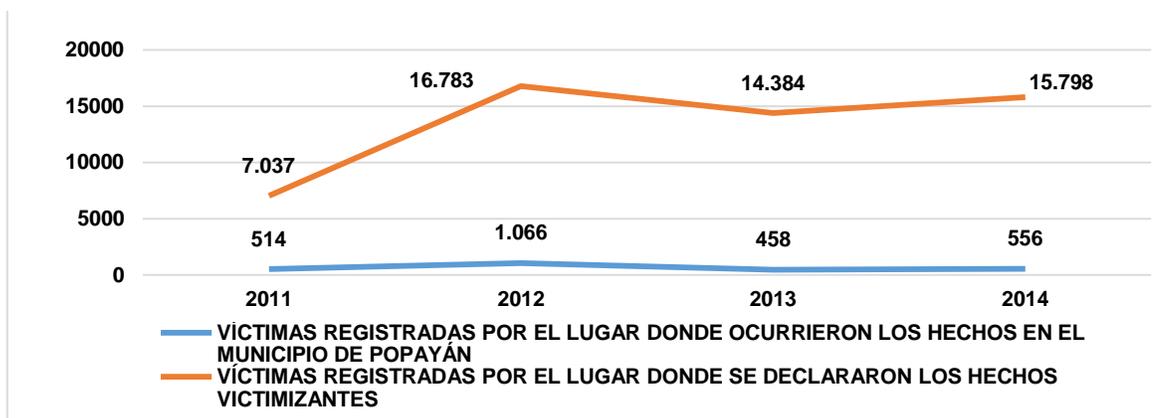
En cambio, los registros por lugar donde se declararon los hechos, presenta en su mayoría diferencias considerables (tabla 8). Entre el 2011 y 2014, al igual que el anterior registro (tabla 7) no se presentó ningún registro por abandono o despojo

forzado de tierras. Pero en los registros de tortura, que por lugar donde ocurrieron los hechos no presentó ningún caso, en el registro por lugar donde se declararon los hechos presentaron 62. Estas diferencias aparecen en registros como, los delitos contra la libertad y la integridad sexual, la vinculación de niños, niñas y adolescentes; minas antipersona/munición sin explotar/artefacto explosivo, secuestros y desaparición forzada.

En los delitos contra la libertad y la integridad sexual se registraron por lugar de declaración de los hechos 166 registros, 27 veces más que el registro por lugar donde ocurrieron. En la variable, desaparición forzada, se registraron por lugar donde se declararon los hechos 427 casos, mostrando una diferencia frente al registro por lugar donde ocurrieron los hechos (14) del 96,72%. En las acciones registradas por minas antipersona/munición sin explotar/artefacto explosivo, se presentó una diferencia del 92,39%. En las cifras por secuestro, la diferencia fue del 94,12%. Y la vinculación de niños, niñas y adolescentes presentó una diferencia del 95,45%.

En la gráfica 3 (Dinámica del Registro Único de Víctimas por hecho victimizante en Popayán), encontramos grandes diferencias entre los registros por lugar donde ocurrieron los hechos (línea azul) y los registros por lugar donde se declararon (línea naranja). La diferencia es del 95,20% porque por lugar donde ocurrieron los hechos se registraron 2.594 (línea azul) y por lugar donde se declararon, 54.002 (línea naranja).

*Gráfica 3. Dinámica del registro único de víctimas por hecho victimizante en Popayán 2011-2014*



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del RUV <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Las grandes diferencias entre los registros radican en que Popayán es un centro focal de atención a las víctimas en el sur de Colombia. Para tener una visión más amplia de la dinámica del registro, se analizarán las variables de los hechos victimizantes registrados más significativos como las víctimas por acto terrorista, atentados, combates, hostigamientos, amenaza, desplazamiento, homicidio y pérdida de bienes muebles e inmuebles.

Este análisis tiene como objetivo ver la dinámica de los hechos victimizantes con la finalidad de dar a entender cómo afectan los diferentes fenómenos de la violencia a Popayán, lo cual mostrará un acercamiento y algunas ideas de cómo funciona el Registro Único de Víctimas en Popayán, lo que permitirá tener una mirada inicial del funcionamiento de la reparación integral a las víctimas.

La dinámica del Registro Único de Víctimas en Popayán por hechos victimizantes muestra una amplia diferencia entre los dos registros en Popayán. En la variable de victimización por acto terrorista/ atentados/ combates/ hostigamientos, se evidencia una diferencia del 89,50%, es decir que aproximadamente 90% de las víctimas que han sufrido un atentado terrorista u hostigamientos no son de Popayán (ver anexo G).

Seguidamente, la dinámica del Registro Único de Víctimas en Popayán por

amenaza muestra una amplia diferencia entre el registro por lugar donde ocurrieron los hechos y por lugar donde se declararon (ver anexo H). Entre el 2011 y 2014 se registraron 337 víctimas por amenazas ocurridas en Popayán (línea azul). Pero, por lugar de declaración de los hechos, se registraron 8.341 víctimas por amenaza (línea naranja). La diferencia entre los registros ocurridos y los declarados es de 95,98%, aproximadamente el 96% de las víctimas registradas por amenaza pertenecen a otros municipios diferentes a la capital caucana.

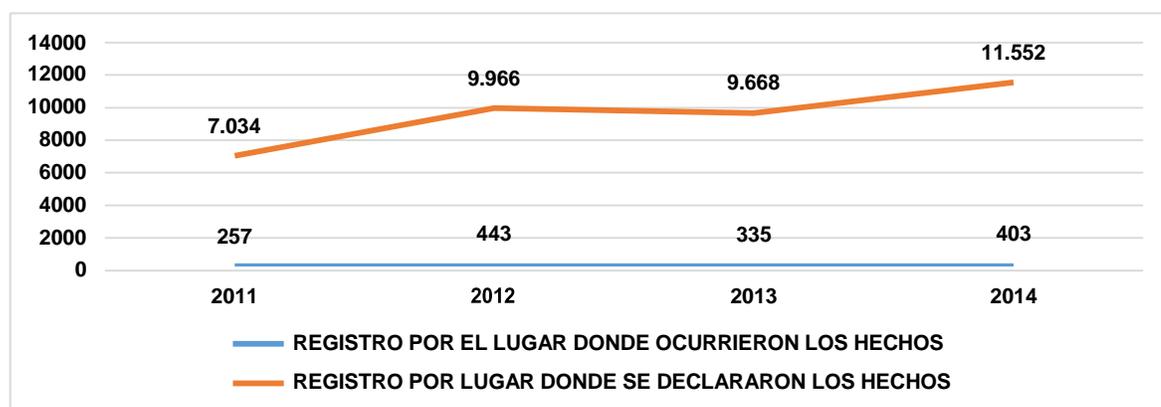
La importancia del análisis de las diferentes dinámicas de los hechos victimizantes, se advierten en la percepción de la violencia en el marco de la ley 1448 de 2011. Una variable de mucha importancia es el homicidio, pues permitirá conocer las consecuencias mortales del conflicto armado colombiano (ver anexo I).

En Popayán entre el 2011 y 2014, se registraron 200 víctimas por homicidios (línea azul), mientras por lugar donde se declararon los hechos, se registraron 4.113 víctimas (línea naranja). La diferencia entre las víctimas registradas por homicidios ocurridos en Popayán y las víctimas por homicidios declarados en la misma ciudad es del 95,14%. Por consiguiente, la diferencia muestra a Popayán como una ciudad donde no ocurren muchas acciones violentas del conflicto armado y alberga a la mayoría de las víctimas de las acciones violentas del departamento.

La dinámica del Registro Único de Víctimas por pérdida de bienes muebles o inmuebles en Popayán entre 2011 y 2014 (ver anexo J). A diferencia de los demás hechos victimizantes, la pérdida de bienes muebles o inmuebles en Popayán muestra una diferencia del 54,89%, relativamente baja, si lo comparamos con las otras variables. Esto sucede porque Popayán es el centro económico y político del departamento.

En la gráfica 4 encontramos el Registro Único de Víctimas por desplazamiento y evidencia diferencias relevantes para esta investigación. En dicho tiempo, el registro de desplazamiento en Popayán, por lugar donde ocurrieron los hechos fue de 1.438 víctimas (línea azul). La diferencia entre los dos registros es del 96, 24%, lo que confirma que Popayán es un centro focal de emigración, donde las víctimas buscan mejorar sus condiciones sociales apartándose del conflicto.

*Gráfica 4. Dinámica del registro único de víctimas por desplazamiento en Popayán entre 2011-2014*



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del RUV <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Para terminar, la dinámica del Registro Único de Víctimas por hecho victimizante entre el 2011 y 2014, permitió brindar varias perspectivas del conflicto armado en Popayán. Primero, afirmaremos que Popayán es una ciudad donde el conflicto armado no tiene mayores acciones, porque solo ocurrieron el 5,37% de las acciones victimizantes registradas. Segundo, es un centro focal de llegada del desplazamiento forzado en el sur de Colombia, porque entre el 2011 y 2014 una (1) de cada 24 personas desplazadas que se registraron en Popayán, fueron victimizadas allí. Tercero, Popayán es un centro de llegada, porque las víctimas buscan beneficiarse de los programas de justicia transicional.

## **2.5. Reparación integral en el municipio de Popayán**

La reparación integral es una medida fundamental de la justicia transicional en

miras para alcanzar la paz. La reparación integral busca que las víctimas civiles no armadas puedan superar su condición desde todos los aspectos de la vida en sociedad, donde puedan ser una persona económicamente activa y pueda tener un proyecto de vida digno. Un caso a tener en cuenta, son las malas medidas de reparación para las víctimas, que fueron tomadas en la finalización del conflicto de Afganistán<sup>71</sup>, las medidas no garantizaron un proyecto de vida estable y la mayoría de la población civil no superó su condición de vulnerabilidad. Por esta razón, Colombia tiene que buscar y aplicar medidas que propendan al bienestar social y económico de las víctimas.

Otro aspecto importante es que se repara durante el desarrollo del conflicto, una medida que difiere de la mayoría de los procesos de justicia transicional en el mundo. En el cual, miles de personas han sido víctimas de desplazamiento forzado, homicidios, torturas, secuestros, desaparición forzada, entre otras violaciones de los derechos humanos por parte de grupos ilegales durante la reparación. La mayoría de las víctimas han sido personas civiles que han tenido que sufrir grandes problemas sociales y económicos. Por esta razón, el gobierno colombiano optó por reparar a las víctimas civiles como primera medida de justicia transicional, sin haber terminado el conflicto, con el fin de propender a la paz en todo el territorio.

Como consecuencia de uno de los “conflictos más prolongados de la historia, se calcula que más del 10% de la población colombiana ha sido desplazada internamente”<sup>72</sup>. Por consiguiente, esta población ha sido vulnerable ante la sociedad, razón que impulsó al gobierno a crear varias medidas de asistencia y reparación, que han ido cambiando en el tiempo, hasta llegar a las medidas

---

<sup>71</sup> **Comparar con** RETTBERG. Angélica. *Reparación en Colombia: ¿Qué quieren las víctimas? Retos, desafíos y alternativas para garantizar la integridad*. Cooperación Técnica Alemana ProFis. Bogotá, 2010. PP. 5

<sup>72</sup> **Ver**, RETTBERG, Angélica. *Op. Cit.*, PP. 5.

integrales para superar la condición de víctima con la finalidad de establecer medidas en todos los aspectos en que una persona puede ser afectada por el conflicto.

En los procesos de paz y de justicia transicional se busca establecer medidas y pautas generales sobre los derechos de las víctimas de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Del mismo modo, se busca interponer recursos a favor de las personas afectadas para que sean reconocidas como víctimas y por ende sean reparadas. La reparación integral en Colombia ha dispuesto tres medidas centrales, asistencia, rehabilitación y reparación.

**Asistencia:** La RAE define la palabra asistencia como, la acción de estar presente, prestar socorro, favor o ayuda<sup>73</sup>. Para la ley 1448 de 2011 asistencia es: El conjunto de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, en manos del Estado, dirigido a restablecer el gozo efectivo de los derechos de las víctimas, brindarles nuevas condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida sociedad de forma económica y política

Para la investigación, la asistencia estará compuesta por cuatro medidas específicas de la Unidad de Víctimas. La primera es la atención, que se entenderá como las acciones de brindar información primordial de la ley 1448 de 2011, orientación y acompañamiento jurídico a todas las víctimas. La segunda son las ayudas humanitarias que buscan atender inmediatamente a las víctimas. La tercera es la educación, la cual busca ampliar su cobertura a todas las víctimas. Y por último, la salud, que tiene como función principal atender física y mentalmente a las víctimas.

---

<sup>73</sup> Ver, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Definición de asistencia en la RAE, consultado el 20 de septiembre de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=415CxIs>

La unidad de víctimas ha creado como medida principal para la atención, una red nacional para brindar información a todas las víctimas del conflicto. La Red nacional será reglamentada por artículo 153° de la ley 1448 de 2011: “La Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional”<sup>74</sup>.

La Red Nacional de Información es un valioso instrumento que las víctimas utilizarán para entender y comprender la naturaleza y funcionamiento de la Ley 1448 de 2011. El manejo de la información ha sido un pilar fundamental en el proceso de reparación de las víctimas, en el cual se han desarrollaron grandes campañas y modelos informativos revolucionarios como las aplicaciones móviles y los juegos, modelos que podrán ser utilizados en cualquier parte de Colombia y el mundo.

Uno de ello es “Vitimalz, “un juego inspirado en las víctimas del conflicto armado en Colombia, el cual les permite conocer la Ley 1448 de 2011 que contiene toda la información relacionada con sus derechos y deberes por su condición de víctimas ante el Estado colombiano”<sup>75</sup>

El Cauca, como uno de los epicentros de la violencia, debió adaptarse rápido a la norma y a los procesos de **atención**. Por eso, para el 2012 “El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social designó al doctor Jorge Vásquez Pino

---

<sup>74</sup> Ver, LEY 1448 DE 2011, artículo No 51°. Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

<sup>75</sup> Ver, EL TIEMPO. “Vitimalz, un juego inspirado en las víctimas del conflicto en Colombia”. Abril 07 de 2014. S.P. Consultado el 11 de septiembre de 2016, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13797715>

como el nuevo Director Territorial Cauca de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>76</sup>, el cual propuso como principal objetivo fortalecer los derechos y recursos de las víctimas, impuestos en la ley 1448 de 2011 en todos los 42 municipios del departamento, empezando por Popayán.

Con la llegada del Director Pino, se planteó una alianza entre autoridades territoriales, organismos humanitarios y gubernamentales para aumentar la oferta institucional en líneas del desarrollo de la justicia transicional. En otras palabras, pactó con la alcaldía municipal de Popayán, la gobernación del Cauca, la Defensoría del Pueblo y la Unidad de víctimas realizar planes para la atención y protección de las víctimas. En poco tiempo se instalaron en Popayán oficinas para la atención a las víctimas con la finalidad de prestar asistencia informativa de la ley 1448 de 2011.

También, entidades educativas como la Universidad del Cauca, brindaron apoyo e información, con la creación de la “Red de Estudiantes para la Atención Integral”<sup>77</sup> que tienen como finalidad brindar asistencia jurídica sobre la norma a las personas damnificadas del conflicto armado. También, transmitieron “foros y conferencias de expertos, en la temática de los derechos de las víctimas y la ley 1448 de 2011”<sup>78</sup> con la finalidad de concientizar a la comunidad académica de la importancia de la ley.

Poco después en el año 2013, se manifestó la necesidad de aplicar la atención a las víctimas del Cauca desde la capital del departamento hasta las cabeceras

---

<sup>76</sup> **Ver**, PROCLAMA DEL CAUCA. “Jorge Vásquez, nuevo Director Territorial Cauca de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”. S.P. Junio 27 de 2012. Consultado el 11 de septiembre de 2016, en: <http://www.proclamadelcauca.com/2012/06/jorge-vasquez-nuevo-director.html>

<sup>77</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “Foro sobre restitución de tierras”. S.P. Junio 13 de 2013.

<sup>78</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “Proceso de paz y víctimas”. (S.P). Febrero 02 de 2013.

municipales. Esta inquietud fue planteada por la “Mesa de Participación de las Víctimas, con la participación de 29 organizaciones, las cuales buscan brindar asesoría especializada para las víctimas”<sup>79</sup>. Por esta razón, con el apoyo de la gobernación del Cauca, la Unidad de Víctimas y entidades locales; “se pudo ampliar la asistencia por todo el Cauca, con la disposición de 400 millones de pesos para la construcción de dos centros de atención ubicados en El Bordo Patía y en Santander de Quilichao”<sup>80</sup>

Asimismo, en el 2014 se amplió la atención de las víctimas en Popayán. “La Alcaldía de Popayán con La Unidad de Atención y Reparación de las Víctimas construyeron un nuevo centro para la atención que quedará ubicado al sur de Popayán en la esquina del parque recreativo Palmolive”<sup>81</sup>. El nuevo centro tiene como finalidad ampliar la oferta institucional de la ley 1448 de 2011, con la atención a las víctimas que viven en el sur. Esta medida facilitará a las víctimas el proceso de reparación integral.

Además, Popayán ha estado prestando atención a las víctimas de forma móvil. “La Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia programó jornadas de atención a las víctimas en el barrio Santa Catalina”<sup>82</sup>, donde la atención será prestada por la Unidad Móvil de Atención a las Víctimas. Estas medidas sin duda muestran el esfuerzo que ha realizado el departamento del Cauca y en especial Popayán, por mostrar un cumplimiento y funcionamiento de la ley 1448 de 2011 en Colombia.

---

<sup>79</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “Atención a las víctimas de Popayán”. (S.P). Junio 14 de 2013

<sup>80</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “Dos nuevos centros de atención en el Cauca”. (S.P). Febrero 07 de 2013.

<sup>81</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “Se construirá centro de atención para víctimas”. (S.P) Octubre 31 de 2014

<sup>82</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “Unidad Móvil de Atención a las Víctimas”. (S.F). Septiembre 24 de 2013.

En segundo lugar, se describirá brevemente las **ayudas humanitarias** como media de asistencia. El objetivo general de la ayuda humanitaria es atender las necesidades inmediatas que tengan relación directa con los hechos victimizantes de las víctimas de violaciones a los derechos humanos que dicta el artículo 3° de la ley 1448 de 2011. Con la finalidad central de, “socorrer, asistir, proteger y atender necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”<sup>83</sup>. Un mecanismo que es indispensable para el Cauca, por su condición de vulnerabilidad frente al conflicto colombiano.

Organismos nacionales y comunidades internacionales constantemente visitan y evalúan el estado de los derechos humanos en la región. El monitoreo constante, tiene como finalidad estudiar el caso del departamento del Cauca, para así prestar la ayuda necesaria. Durante el 2012, cuando el conflicto presentó acciones violentas, el gobierno desde El Ministerio Público constituyó una delegación especial, “para evaluar la situación en materia de Derechos Humanos de esas comunidades en los municipios de Toribío, Jambaló y Argelia, en el Cauca, como consecuencia de las acciones violentas que se han presentado en este departamento”<sup>84</sup>. En 2013, el Ministerio Público al igual que “La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Organismo Internacional para las Migraciones (OIM) se reunieron con entes de gobierno locales para presentar el Programa de Fortalecimiento Institucional para las

---

<sup>83</sup> Ver, LEY 1448 DE 2011, artículo No 47°. Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Consultado el 12 de septiembrede2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

<sup>84</sup> Ver, EL TIEMPO. “Conforman comisión para evaluar situación de DD. HH. en Cauca”. Julio 17 de 2012. S.P. Consultado el 11 de septiembre de 2016, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12036621>

Víctimas”<sup>85</sup>. Los programas buscan fortalecer la justicia transicional, apoyando a las víctimas del conflicto.

En el segundo semestre del 2013 el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) visitó la capital caucana con el fin de brindar apoyo humanitario a las víctimas. Soraya Sánchez, funcionaria del equipo técnico del PNDU, afirmó que junto al Centro de Justicia Transicional se construyó una iniciativa que busca beneficiar a las víctimas en procesos de reintegración social. Además, el alcalde encargado de Popayán, “Luis Guillermo Céspedes, aseguró que junto al acompañamiento internacional, se realizará una mejora de las condiciones de atención a las víctimas, en las áreas de apoyo psicosocial, reintegración y rehabilitación de las víctimas”<sup>86</sup>. En materia de ayuda humanitaria, Popayán ha gestionado y promovido varios proyectos que tienen como finalidad mejorar la condición de derechos humanos del departamento. Varios organismos internacionales se comprometieron a ayudar a las víctimas de forma inmediata, prestando los servicios primarios de albergue y alimentación.

En tercer lugar, la asistencia en materia de **educación** es una de las más importantes porque el acceso a la educación de las víctimas propende el bienestar nacional y social de toda la población. Por consiguiente, la aplicación de la cobertura en educación, reactivará económicamente a la sociedad colombiana desde el capital humano con la finalidad de extender el conocimiento a lugares rurales donde la violencia no ha permitido tener una educación básica, secundaria y universitaria, que con el tiempo se convertirá en la reactivación del campo y agro colombiano, medida fundamental para el desarrollo social y económico de Colombia.

---

<sup>85</sup> Ver, DIARIO DEL CAUCA. “Se busca reparar a las víctimas de Popayán”. (S.P). Febrero 03 de 2013.

<sup>86</sup> Ver, DIARIO DEL CAUCA. “Articulación institucional por la reintegración de las víctimas”. (S.F). 24 de agosto de 2013.

La ley 1448 de 2011 en materia de educación es reglamentada por el artículo 51° que garantiza, por parte de las autoridades educativas, el acceso y la extensión de todos los costos académicos de los centros educativos oficiales, en preescolar, básica y media de las víctimas, siempre que la víctima no cuente con los medios para cubrir el gasto. Además, los diferentes institutos y universidades de carácter público deben seleccionar y admitir a las víctimas, que cuentan con los requisitos para el ingreso. También, el Ministerio de Educación Nacional gestionará estrategias para el ingreso a los créditos de ICETEX, con la finalidad de facilitar el ingreso a la educación superior.

En Popayán en el año 2011, “se construyó el mega colegio con una inversión de 8 mil millones de pesos. Con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Nacional de Desarrollo y Alcaldía de Popayán”<sup>87</sup>, con el objetivo de brindar educación primaria y secundaria a las víctimas del desplazamiento. En el departamento del Cauca los mecanismos de educación se han hecho presentes. El ICETEX ha contribuido a la economía de las víctimas, donde “funcionarios del gobierno en el departamento anunciaron la aplicación de créditos para el segundo semestre del 2014”<sup>88</sup>. Estas dinámicas ayudan con el progreso social y económico de la capital caucana.

La Universidad del Cauca ha tenido un papel preponderante en el funcionamiento de la ley 1448 de 2011, pues se ha vinculado a los procesos de justicia transicional y de paz, como la Red de Estudiantes para la Reparación Integral fundamentales para el desarrollo de la política pública en Colombia. También, ha participado en foros y conferencias ilustrativas sobre la importancia de la ley en el Cauca y por ende en Popayán. Además, ha permitido el ingreso a la educación a

---

<sup>87</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “Popayán epicentro de desplazados”. S.P. Junio 09 de 2014.

<sup>88</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “ICETEX contribuye a la economía de las víctimas en el Cauca”. (S.P). Mayo 19 de 2014.

personas víctimas que han cumplido con los prerequisites para la admisión. En conclusión, “La academia debe jugar un papel fundamental en el laboratorio de ideas que permita construir caminos para una paz sostenible desde la sociedad y no desde las elites”<sup>89</sup>.

Por último, el artículo 52° de la ley 1448 de 2011 reglamenta las medidas en materia de **salud** de las víctimas del conflicto armado. “El Sistema General de Seguridad Social en Salud garantizará la cobertura de la asistencia en salud de las víctimas”<sup>90</sup>. Además, se atenderán servicios de asistencia reglamentados en el Art 54° (medicamentos, hospitalización, honorarios médicos, bancos de sangre, exámenes de laboratorio y diagnóstico, entre otras) y se atenderán casos de emergencia en salud, reglamentados en el Art 53°, se cubrirán los gastos y aspectos funerarios.

El gobierno dispuso que “los sistemas de salud y educación atenderán a los adultos, jóvenes y niños de las familias víctimas con un gasto adicional cercano a un billón y medio de pesos por año. El gobierno destinó también más de 400 mil millones de pesos (mm) para contingencias”<sup>91</sup>, dinero que garantiza el acceso a la educación y a la salud de las víctimas. Algunos de estos programas han impulsado migraciones al departamento, en especial a Popayán.

El programa de educación instaurado en el Cauca mostró un funcionamiento eficiente, tanto, que la noticia llegó a otros departamentos. El Diario del Cauca publicó esto, respecto al tema: “Los programas de vivienda y educación gratuita

---

<sup>89</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “La academia debe vincularse con los escenarios políticos”. (S.P). Noviembre 04 de 2014

<sup>90</sup> **Ver**, LEY 1448 de 2011, artículo 52°. Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011.

<sup>91</sup> **Ver**, EL TIEMPO. “La restitución de la paz”. Agosto 28 de 2011. . Consultado el 11 de septiembre de 2016, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4783445>

para las víctimas en la ciudad de Popayán, hace que la ciudad sea el foco central de llegada de los desplazados, los cuales son 39 familias por día. Se asegura que el municipio no tiene los recursos para atenderlos”<sup>92</sup>

En consecuencia, este fenómeno ha provocado que Popayán no tenga los medios económicos, políticos y sociales para atender y asistir a todas las víctimas que llegan buscando ser reparadas. El problema no pasa por la construcción de buenos proyectos para la asistencia en educación y salud sino porque no tiene la capacidad ni los recursos para asistir a todas las personas que llegan de otros municipios y departamentos. La eficiencia en el programa de educación ha provocado una migración considerable de víctimas, que buscan beneficiarse con el acceso a la educación básica, media y superior en la capital caucana.

La **reparación individual** será entendida como un conjunto de medidas de reparación integral en las que se incluyen la indemnización, el acompañamiento y la reparación de niños, niñas y adolescentes; que propendan al bienestar económico y social. Busca indemnizar y apoyar económicamente a las víctimas, con la finalidad de que puedan superar su condición de vulnerabilidad y ajustarse a la vida en sociedad. La primera medida de la reparación individual en estudiar es la **indemnización**. Por consiguiente, la reparación administrativa, “indemnización o restitución es entendida como un concepto limitado que calcula los daños y, en teoría, proporciona una compensación equivalente o por lo menos adecuada”<sup>93</sup> a las víctimas del conflicto. Los daños pueden ser materiales o inmateriales, los primeros son los bienes económicos y el deterioro del patrimonio que la acción violenta provocó. Los segundos, son los daños morales y físicos provocados por el conflicto armado.

---

<sup>92</sup> Ver, DIARIO DEL CAUCA. “Los ciudadanos no cuentan con las herramientas suficientes”. (S.P). Agosto 10 de 2014.

<sup>93</sup> Ver, RETTBERG, Angélica. *Op. Cit.*, PP. 18.

En Colombia se repara administrativamente a las víctimas desde la ley de justicia y paz 975 de 2005, implementada en el gobierno de Álvaro Uribe, con la finalidad de desmovilizar e integrar a los paramilitares a la sociedad colombiana. Esta ley también reparaba a las víctimas del conflicto, considerando a las fuerzas armadas colombianas como las principales víctimas. Esta indemnización o reparación fue considerada como una medida insuficiente para las víctimas civiles, quienes son los principales afectados.

Partiendo desde la ley 975 de 2005 hasta la ley 1448 de 2011, Colombia lleva más de 10 años reparando administrativamente a las víctimas del conflicto. En realidad, la Unidad de Reparación a las Víctimas estipulada por la ley 1448 de 2011 tiene mucho trabajo por realizar. El primero, es que las víctimas del narcoterrorismo vivido en los 80 y 90 buscan ser reparadas por la política pública. Segundo, las víctimas de las llamas Bacrim (bandas criminales) también buscan recursos para ser reconocidos por la norma. Y por último, las víctimas pueden ser reparadas dos veces, por las dos normas establecidas (ley de justicia y paz 975 de 2005 y la ley de víctimas y restitución de tierras 1448 de 2011).

La indemnización es la medida de reparación directa que busca beneficiar económicamente a todos los afectados del conflicto. Aunque los registros y el gobierno están alerta porque algunas personas que no son víctimas pueden beneficiarse de programas realizados por la ley 1448 de 2011, con la finalidad de impedir que se repita el “fenómeno que sucedió en el Chocó y Antioquia donde se beneficiaron cerca de 16.000 personas que no tenían la condición de víctimas”<sup>94</sup>. Junto a todos los ajustes que la ley debe tener, la Unidad de Reparación de Víctimas es el motor que la ley 1448 de 2011 necesita para despegar. El Director Territorial de la Unidad de Víctimas en el Cauca en el año 2011, Jorge Vásquez

---

<sup>94</sup> Ver, EL TIEMPO. “¿Cómo impedir que lo de las víctimas se vuelva un negocio?”. S.P. Febrero 13 de 2012, en: <http://www.proclamadelcauca.com/2012/12/ya-hemos-entregado-38000-millones->

Aseguró que;

“en el 2011 se han presentado más de 7.000 víctimas de atentados terroristas y de desplazamiento. También aseguró, que la unidad entregó este mismo año, 38.000 millones de pesos a las víctimas del conflicto en el Cauca, otorgando 40 salarios mínimos por familia. Además, se ha evaluado un plan de reparación colectiva a las víctimas de la masacre del Naya refugiadas en Timbío y Santander de Quilichao”<sup>95</sup>.

Para el año 2013, en una labor por brindar hogar a las víctimas del conflicto armado que ha vivido el flagelo del desplazamiento forzado, el gobierno de la capital caucana elaboró varios proyectos para indemnizar las víctimas, entre ellos el de vivienda. “La alcaldía y la Unidad de Víctimas se reunieron y realizaron la socialización del proyecto de construcción de 120 viviendas en el barrio Las Ferias, etapa 2, como subsidio de vivienda, otorgado por el Ministerio de Vivienda a las familias desplazadas”<sup>96</sup>. Medidas que necesita la población víctima para que puedan mejorar social y económicamente.

Posteriormente, en el 2014, la directora nacional de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Paula Gaviria, habló en la capital caucana sobre los procesos de justicia transicional en el departamento y la necesidad de activar económicamente a las víctimas. Gaviria aseguró que el “gobierno nacional

---

<sup>95</sup> **Comparara con**, PROCLAMA DEL CAUCA. “Ya hemos entregado 38.000 millones de pesos a víctimas del conflicto armado en el Cauca por reparación individual” Jorge Vásquez, Director Territorial de la Unidad de Víctimas. Este año se han declarado en el Cauca más de 7.000 víctimas de atentados terroristas, desplazados, etc.”. Diciembre 06 de 2011. Consultado el 11 de septiembre de 2016, en: <http://www.proclamadelcauca.com/2012/12/ya-hemos-entregado-38000-millones-de.html>

<sup>96</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “Una realidad para los desplazados”. (S.P). Junio 21 de 2013.

beneficiará en el Cauca a 1.700 familias con proyectos productivos”<sup>97</sup> con la finalidad de reactivar económicamente a las víctimas y en especial el agro caucano que ha sufrido el detrimento del conflicto armado durante décadas. La reparación administrativa o indemnización económica de las víctimas ha tenido un funcionamiento normal en la ciudad de Popayán, aunque varias entidades y funcionarios han expresado la falta de recursos para operar la ley 1448 de 2011.

En cuanto a la **reparación a niños, niñas y adolescentes**, el gobierno y la unidad de víctimas han desarrollado programas para encontrar, identificar y repararlos. La reparación a niños, niñas y adolescentes está reglamentada por el artículo 181° de la ley 1448 de 2011, el cual dictamina que los menores de 18 años que hayan sido víctimas de las violaciones de los derechos humanos establecidos en el artículo 3°, gozarán de todos sus derechos civiles, políticos, sociales y económicos de la presente ley. La primera medida fue establecida en el 2012 por el ICBF, el cual emprendió una campaña nacional para encontrar y reparar a los niños víctimas del conflicto armado.

Para febrero del 2013, centró su atención en Antioquia, Nariño y Casanare, donde encontró a 951 niños que perdieron a uno o a ambos padres. El director de la entidad, Diego Molano, afirmó que “la idea principal es brindar a los pequeños una atención integral, que incluye apoyo económico, acompañamiento psicológico, reunificación familiar y reubicación de aquellos que fueron desplazados por las acciones de grupos armados”<sup>98</sup>. Molano también afirmó que los retos más significativos de la reparación integral a los menores es la restitución de tierras o bienes que pertenecieron a sus padres o familiares.

En Cauca también los niños fueron víctimas del conflicto armado. Mientras la ley 1448 de 2011 era aprobada, “los niños del municipio de Caloto eran víctimas del

---

<sup>97</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “Más atención integral”. (S.P). Septiembre 05 de 2014.

<sup>98</sup> **Ver**, EL TIEMPO. “Estado busca reparar a los huérfanos del conflicto”. (S.P). Febrero 26 de 2013.

conflicto”<sup>99</sup>. Comisiones internacionales y nacionales fueron las encargadas de brindar ayuda a los menores víctimas del conflicto. En Popayán los menores se han visto beneficiados por los programas de educación y salud implementados por el gobierno municipal, programas que han reparado integralmente a los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto, con la finalidad de apoyarlos física, social económica y mentalmente.

A su vez, está la medida de **acompañamiento**, la cual busca brindar seguridad a las víctimas. Las medidas de acompañamiento son realizadas por las fuerzas armadas y entes gubernamentales, los cuales buscan brindar protección a las víctimas garantizando la no repetición de las acciones violentas del conflicto. En medidas de seguridad, Paula Gaviria, en visita a la ciudad de Popayán “expresó su descontento con las acciones violentas del 2014 en varios municipios del Cauca, como Morales y Suárez”<sup>100</sup>, rechazó las acciones de las FARC y prometió más **seguridad**. También explicó las dificultades de los procesos transicionales durante el conflicto, pero aseguró que la reparación a las víctimas va por buen camino y que este podría ser el comienzo de una paz duradera.

La **rehabilitación** es parte fundamental de la reparación integral en Popayán. La medida está presente en todos los procesos de apoyo y asistencia a las víctimas, reglamentados en los artículos 135° y 136° de la ley 1448 de 2011: “La rehabilitación como medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las

---

<sup>99</sup> **Ver**, PROCLAMA DEL CAUCA. “Los niños, nuevamente, víctimas de la guerra en Caloto”. Septiembre 17 de 2011, en: <http://www.proclamadelcauca.com/2011/09/los-ninos-nuevamente-victimas-de-la.html>

<sup>100</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “Más atención integral”. (S.P). Septiembre 05 de 2014.

víctimas”<sup>101</sup>.

En la presente investigación, la rehabilitación será descrita desde el apoyo psicosocial y reintegración a la vida en sociedad de las víctimas. En Cauca, entre el 2011 y 2014, se presentaron violaciones a los derechos humanos. El trabajo del gobierno fue fortalecer la ley 1448 de 2011 a partir de proyectos y campañas dirigidas desde Popayán a los 42 municipios restantes. En enero del 2013 la gobernación del Cauca confirmó la construcción del centro regional de atención a las víctimas con sede en Popayán. Además, el gobierno departamental del Cauca trabajo en 4 aspectos,

“fortalecimiento institucional para la implementación de Ley de víctimas, servicios de rehabilitación que fortalezcan la capacidad de las víctimas para que puedan exigir sus derechos, procesos de justicia transicional y atención a las necesidades de las mujeres, niños y minorías étnicas”<sup>102</sup>.

Esto se confirmó en la reunión que sostuvo el gobernador Temístocles Ortega, la secretaria de gobierno, Edith Milena Cabezas, agentes de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y OIM (Organización Internacional de Migraciones). La reunión tenía como finalidad socializar el Programa de Fortalecimiento Institucional para las víctimas del conflicto armado PFIV.

El trabajo psicosocial se extendió por todo el departamento del Cauca con la finalidad de prestar atención a las víctimas más necesitadas. Una muestra de ello

---

<sup>101</sup> **Ver**, LEY 1448 DE 2011, artículo No 135° y 136°. Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

<sup>102</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “Caucanos tendrán centro de atención a víctimas”. (S.P). Enero 27 de 2013

fue el “trabajo realizado por el ICBF prestando atención inmediata a los municipios de Miranda y Suárez, que en el año 2014 fueron víctimas de la violencia del conflicto armado”<sup>103</sup>. También en marzo del mismo año, el apoyo psicosocial llegó hasta las poblaciones del pacífico como Guapi y Timbiquí, afectadas por el conflicto. Por consiguiente, en el municipio de Guapi algunas poblaciones tuvieron que salir de sus hogares. El Diario del Cauca asegura que funcionarios del gobierno y de la Unidad de Víctimas del Cauca llegaron hasta el lugar para brindar ayuda y apoyo psicosocial a la población afectada. Es así como el apoyo psicosocial, al igual que todas las medidas de reparación integral desarrolladas por el gobierno en el departamento del Cauca, tuvieron como inicio o sede central Popayán.

## **2.6 Funcionamiento de la ley 1448 de 2011 en Popayán según los medios de comunicación**

Para el siguiente fragmento, se realizó un análisis de medios de comunicación enfocado en la prensa como canal mediador entre la sociedad y la ley 1448 de 2011. El estudio se centró en el mensaje como punto intermedio entre la norma y la población civil, haciendo énfasis en el mensaje como dato o temática específica. El análisis será realizado a partir de un marco de frecuencia, en el cual el contenido o conocimiento que es puesto ante la sociedad y las víctimas, será cuantificado. Se realizará una justificación teórica de la comunicación política, recorriendo algunos autores que exponen cómo y por qué es importante para la política el estudio de los medios de comunicación.

La principal incógnita de un estudio de medios es, qué papel tienen los medios de comunicación en la forma de hacer política. El estudio de “la comunicación es importante porque produce una dimensión simbólica de la política”<sup>104</sup>, permite a

---

<sup>103</sup> Ver, DIARIO DEL CAUCA. “Incertidumbre entre las víctimas”. (S.P.) Agosto 03 de 2014.

<sup>104</sup> Ver, RETTBERG, Angelika. Medios, democracia y poder. Ediciones Uniandes. Bogotá, 2011.Pp.6.

la sociedad acercarse a las luchas alegóricas y materiales del poder, donde el papel de los medios es informar la forma de hacer política, para así tener la posibilidad de pensar la política, la democracia y el poder. En todas sociedades, las normas e instituciones son una conjugación de valores, como la justicia. El papel de la comunicación como aparato mediatizador es el de difundir esas instituciones, en forma de conocimiento, para que la sociedad pueda realizar un ejercicio crítico y racional de los hechos políticos. En consecuencia, dicho ejercicio debe generar opinión pública, pilar fundamental de la democracia y su consolidación.

En los elementos de la democracia planteada por Habermas se destaca el de “opinión pública política”<sup>105</sup>, concebido como una estructura de comunicación enfocada a la sociedad civil, para hacer presentes las problemáticas del mundo en la vida cotidiana, convirtiendo a la sociedad civil en un ente comprensivo y consiente, capaz de reflexionar sobre la política y su modelo: “Un pueblo es tanto más democrático cuanto más considerable sea el papel que la deliberación, la reflexión, el espíritu crítico y la participación de los asuntos públicos”<sup>106</sup>, concibiendo la democracias como la forma política más consiente.

La conciencia generada por los medios de comunicación es el impacto del mensaje en la sociedad. Al entender el comportamiento que tiene un medio de comunicación respecto a un tema político, se puede comprender su funcionamiento y la importancia para la democracia y el poder. Por consiguiente, este estudio se centrará solamente en el comportamiento general de la producción comunicativa sobre la ley 1448 de 2011, y se desarrollará a partir del análisis

---

<sup>105</sup> Ver, HABERMAS, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa. Taurus Santillana S.A. España, 1992. Pp. 118. Consultado el 15 de septiembre de 2016, en: [http://datateca.unad.edu.co/contenidos/401218/Habermas\\_Teoria\\_de\\_la\\_accion\\_comunicativa\\_II.pdf](http://datateca.unad.edu.co/contenidos/401218/Habermas_Teoria_de_la_accion_comunicativa_II.pdf)

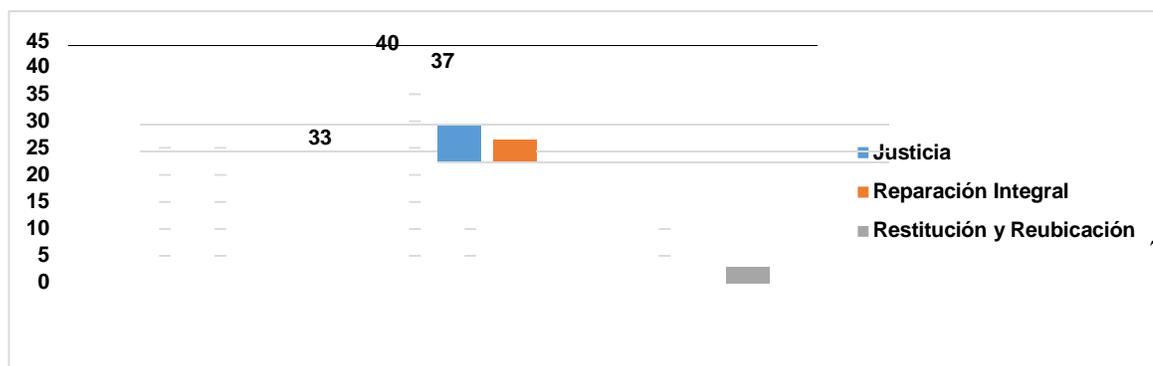
<sup>106</sup> *Ibíd.* Pp. 118

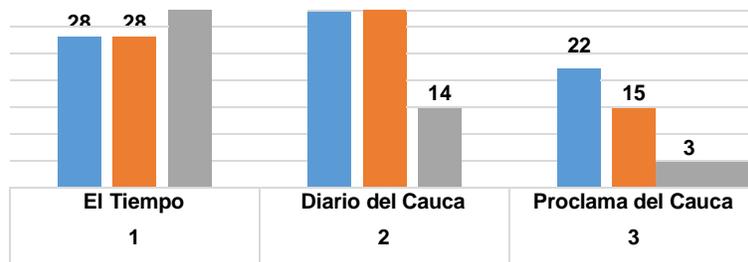
cuantitativo de la producción de prensa escrita y digital El Tiempo, Diario del Cauca y Proclama del Cauca. El análisis consiste en medir la producción de noticias según los conceptos y acciones.

Por la falta de un diario oficial en Popayán se realizará un análisis de archivo en el Diario del Cauca, el cual tiene un archivo físico desde el año 2012 hasta la fecha. Además, con la finalidad de complementar el análisis local, se desarrolló un análisis del medio virtual Proclama del Cauca (desde el 2011 al 2014). También, de forma electrónica, se desarrolló la recolección de prensa del diario El Tiempo (2011-2014), encargado de darle un enfoque nacional al estudio de la norma.

En el análisis se codificaron 220 noticias que se diferencian de las entradas (ver anexo metodológico I. Guía de contenido de prensa) y se relacionaban directamente con la ley 1448 de 2011 y con las variables independientes. Las variables independientes son Justicia, Reparación Integral y Restitución de Tierras (gráfica 5). De ellas se desprende el contenido explícito de las noticias, codificado como acciones, las cuales son las variables dependientes, las que determinarán la producción de noticias por concepto (ver gráfica 6, 7 y 8), las cuales permiten tener una mirada a fondo, sobre el contenido de la información y la importancia que le da el medio a la temática. El estudio de la producción de los medios escritos sobre la ley 1448 de 2011 dice que en el periódico Diario del Cauca se produjo el 41,36%, El Tiempo el 40,45%, mientras que en Proclama del Cauca solo se encuentra el 18,18% de las noticias. En promedio se produjeron 73,33 noticias por año, aproximadamente 0,20 diarias, lo que se traduce en una noticia cada 5 días (ver gráfica 5).

*Gráfica 5. Producción de los medios escritos (El Tiempo, Diario del Cauca, Proclama del Cauca) sobre la ley 1448 de 2011 entre los años 2011 y 2014*



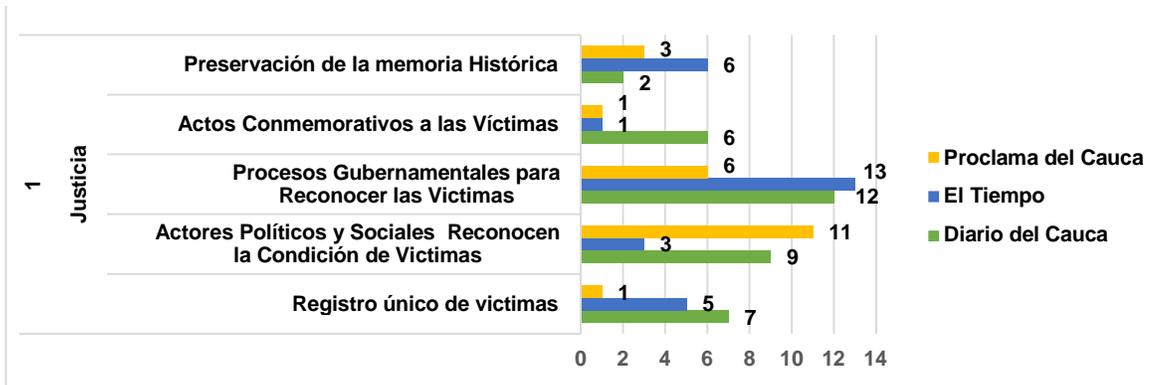


Fuente: elaboración propia a partir de los registros periodísticos del Tiempo, Diario del Cauca y Proclama del Cauca

La primera variable independiente por analizar, en la producción mediática, en el marco de la ley 1448 de 2011, es la **justicia**, donde se evidencia la producción e importancia comunicativa sobre dicho concepto. En los tres medios estudiados, hay un apartado o sección denominada judiciales, justicia, entre otras. Este apartado trata los principales aspectos de la justicia colombiana, seguida detenidamente por los medios.

En la gráfica 6 se encuentra la producción mediática de la justicia, por medio, concepto y acción; en el marco de la ley 1448 de 2011. La producción general de prensa muestra que el 40,91% de la producción mediática de este estudio es sobre el concepto justicia. En la producción general de noticias sobre justicia, el Diario del Cauca publicó el 44,44%, mientras El Tiempo el 31,11% y Proclama del Cauca tan solo el 24,44%. El alto porcentaje muestra la importancia que tiene la justicia para los medios; en este caso la prensa escrita y digital, para la sociedad colombiana, para el Cauca y por supuesto para Popayán. Las variables dependientes más representativas de la producción mediática sobre la justicia, en el marco de la ley 1448 de 2011 son los procesos gubernamentales para reconocer las víctimas con el 36,05% (31 noticias), actores políticos y sociales reconocen la condición de víctimas el 26,74% (23 noticias), registro único de víctimas con el 15,12% (13 noticias), la preservación de la memoria histórica con el 12,79% (11 noticias) y los actos conmemorativos a las víctimas con solo el 9,30% (8 noticias).

Gráfica 6. Producción de prensa (El Tiempo, Diario del Cauca, Proclama del Cauca) sobre justicia según la ley 1448 de 2011 entre los años 2011 y 2014

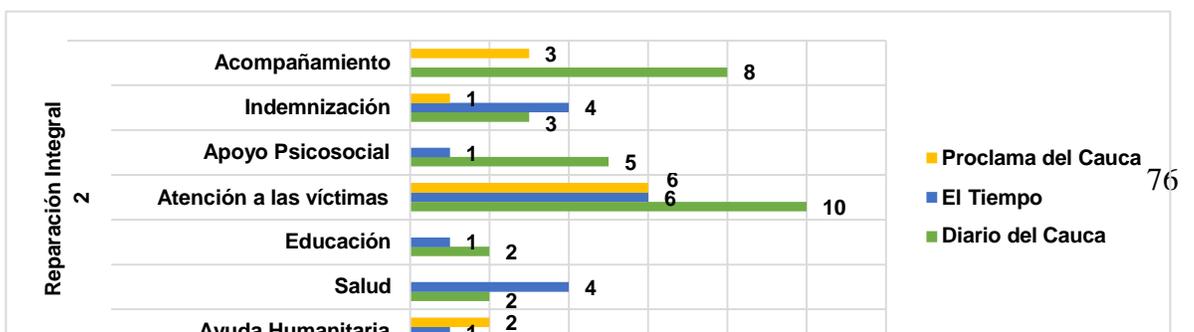


Fuente: elaboración propia a partir de los registros periodísticos del Tiempo, Diario del Cauca y Proclama del Cauca.

Otra producción importante por analizar, son las publicaciones relacionadas con la **reparación integral**, que hacen parte del 36,36% de la producción mediática sobre la ley 1448 de 2011 (ver gráfica 7).

En la gráfica 7 encontramos la producción comunicativa, por medio, concepto y acción; sobre la reparación integral en el marco de la ley 1448 de 2011. El Diario del Cauca publicó el 54,69%, El Tiempo el 26,56 y Proclama del Cauca solamente el 18,75% de las noticias sobre la reparación integral. También muestra las variables que componen la reparación integral, donde la más pronunciada es la atención a las víctimas, con el 34,38% de las publicaciones, seguida del acompañamiento con el 17,19%; la indemnización y la ayuda humanitaria, ambas, con el 12,50%; así mismo, el apoyo psicosocial y la salud con el 9,38%, y por último la educación con el 4,69%.

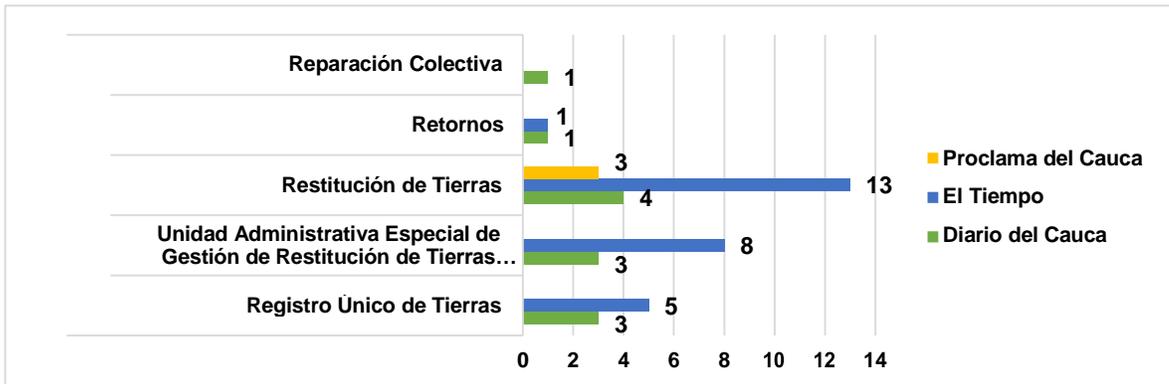
Gráfica 7. Producción de prensa (El Tiempo, Diario del Cauca, Proclama del Cauca) sobre la reparación integral según la ley 1448 de 2011 entre 2011-2014



Fuente: elaboración propia a partir de los registros periodísticos del Tiempo, Diario del Cauca y Proclama del Cauca

En la gráfica 8 encontramos el 22,73% restante, que corresponde a la producción mediática por concepto sobre la **restitución de tierras**, en el marco de la ley 1448 de 2011.

*Gráfica 8. Producción de prensa (El Tiempo, Diario del Cauca, Proclama del Cauca) sobre la restitución de tierras según la ley 1448 de 2011 entre 2011-2014*



Fuente: elaboración propia a partir de los registros periodísticos del Tiempo, Diario del Cauca y Proclama del Cauca

El medio de comunicación que más produjo noticias sobre la restitución de tierras fue El Tiempo con el 64,29% de las noticias. Después aparece el Diario del Cauca con el 28,57% y Proclama del Cauca con 7,14% (ver gráfica 8). Aquí la variable dependiente con más producción mediática es la restitución de tierras (47,62%), que hace referencia a la restitución material de uno o varios predios (20 noticias), seguida de las noticias que hacen referencia a la Unidad administrativa especial

de gestión de restitución de tierras despojadas con un 26,19% (11) y la producción periodística sobre el Registro Único de Tierras que es del 19,05%.

Al comparar la producción mediática de la restitución de tierras con la de la justicia o reparación integral, la primera es muy baja. Esto en gran medida porque la política pública de restitución de tierras no tiene grandes resultados, pero algo muy diferente pasa con la reparación integral. En el municipio de Popayán y en Cauca, la unidad de reparación de víctimas ha establecido puntos clave para la atención, rehabilitación y reparación, con ayudas humanitarias, programas de salud, educación, entre otras que han demostrado resultados y un buen funcionamiento, por ende, su alta producción mediática. Para una comprensión más profunda sobre la producción mediática, se realizó una tabla dinámica a partir de la triangulación de variables, donde se muestran las noticias por medio, concepto y acciones para lograr una comprensión total del funcionamiento de los medios escritos tomados para la investigación (ver anexo K. Tabla *Dinámica de la producción de los medios escritos (El Tiempo, Diario del Cauca, Proclama del Cauca)*).

Para terminar, se resaltará, los resultados de la producción mediática sobre la ley 1448 de 2011, donde se evidencia que los medios produjeron más noticias sobre justicia y reparación de víctimas; donde se encuentran programas que tuvieron un buen funcionamiento, de modo eficiente y eficaz. Pero, en cuanto a la restitución de tierras, tema álgido y controversial en Colombia, por el mal funcionamiento y poco alcance, los medios de comunicación produjeron menos noticias, esto en gran medida porque sin grandes resultados no hay razón para una amplia producción mediática

### **CAPITULO III**

#### **Funcionamiento de la restitución de tierras en el municipio de Popayán en el marco de la ley 1448 de 2011.**

En este capítulo se analizará el funcionamiento de la restitución de tierras en la ley 1448 de 2011. El estudio se desarrolla cualitativamente y cuantitativamente desde un análisis de archivo histórico, además se utiliza la herramienta etnográfica de la entrevista, que busca complementar con la percepción que tiene las víctimas de la ley. Por consiguiente, el análisis se desarrolla a partir del estudio de datos de la Unidad de Restitución de Tierras. En un comienzo, se abrirá el estudio del funcionamiento, con conceptos históricos y teóricos sobre la restitución de tierras y la Reforma Agraria en Colombia.

#### **3.1 descripción histórica de la reforma agraria y la restitución de tierras.**

Colombia ha tenido problemas en la históricamente en el sector agrícola, por la concentración de la tierra de forma improductiva. Por esto, “La solución del problema agrario es un problema político y así debe entenderse para ver su verdadera dimensión”<sup>107</sup>, por esta razón la reforma agraria junto al cambio institucional agropecuario, son necesarios para el progreso agrícola y rural. De esta manera, el desarrollo rural ha sido planteado en Colombia a partir de constantes cambios normativos y políticos. Dichas reformas, son por las cual los campesinos e indígenas han manifestado su inconformidad, por que dejan en evidencia las precarias situaciones del campo colombiano, donde el Estado es el responsable de la estructura y desarrollo rural.

La reforma agraria en Colombia ha sido primero y el único camino que ha tomado el Estado colombiano para cambiar la situación del campo:

“La reforma agraria tradicional ha tenido como propuesto, o como objetivo, el reparto de tierras en pequeñas propiedades. Eso ha sido lo que tradicionalmente se ha

---

<sup>107</sup> Ver, MACHADO, ABSALÓN. “*La reforma rural una deuda política y social*”. Fundación Mariano Ospina Pérez. Bogotá, 1981.

estilado en toda América Latina, una idea que ha tendido a fragmentar la gran propiedad y a crear explotaciones en manos de campesinos. Detrás de esa idea ha subyacido el supuesto de que la pequeña propiedad es más eficiente que la gran propiedad, presupuesto teórico que más o menos respalda el criterio económico de la reforma agraria”<sup>108</sup>

En la década de 1920 ante diversos problemas sociales como la pobreza, el desempleo, la violencia en el campo, entre otras; surgió la reforma agraria como un medio de solución que pudiese darle una transformación de la tenencia de la tierra:

“Desde la década de 1920, los campesinos pedían trabajar para beneficio propio y tener dominio de la tierra que trabajan. Como resultado de las movilizaciones agraria de la década de los 20´se dio un pequeño grado de organización para enfrentarse a los monopolizadores de la tierra, para hacer exigencias en el tema de salarios, condiciones dignas de trabajo y de vida”<sup>109</sup>.

Por esta razón, “en 1928 se consolido organizaciones como el Partido Político Agrario Nacional”<sup>110</sup>, el cual influyó en la primeras protestas agrarias en Colombia. “en 1929, la crisis del café y la gran depresión trajo consigo altas cifras de desempleo y bajaron las condiciones de la vida de los campesinos”<sup>111</sup>. Siendo el impulso necesario para que llegaran las primeras acciones radicales por la tenencia de la tierra.

Entre la década de los 20 y los 40 se dio el proceso de descomposición del campesinado que producirá grandes éxodos rurales teniendo como resultado “la

---

<sup>108</sup> **Ver**, MACHADO ABSALÓN. *Proyecto piloto para la negociación voluntaria de tierras* en, La reforma agraria. Colección Documentos de la Misión Rural. Bogotá, 1998.

<sup>109</sup> **Ver**, DÍAZ DÍAZ, Cristina. *Anotaciones históricas a la ley de restitución de tierras*. Aldia, Consultores Jurídicos, Económicos y –contables. Bogotá D.C. Colombia, 2012. Pp.61.

<sup>110</sup> **Ibíd.** Pp. 61.

<sup>111</sup> **Ibíd.** Pp. 62.

concentración de la propiedad en pocas manos, el aumento de producción y la productividad en la agricultura y ganadería a través del cambio tecnológico”<sup>112</sup>, donde el empresario convierte el campesinado tradicional en microfonistas o proletariado. Esto desembocó en los primeros hechos conflictivos por la tierra, uno de ellos fue la movilización de Manuel Quintín Lame, “jefe del cabildo de Tierradentro, quien junto a otros grupos indígenas inicio la lucha por la recuperación de sus tierras, usurpadas por los terratenientes”<sup>113</sup>. Esta manifestación social terminó con la reforma constitucional de 1936, en la que la iglesia perdió sus privilegios políticos y económicos, dejando al Estado como el principal poder civil.

Esta reforma constitucional tenía consigo la prime reforma agraria de Colombia, la ley 200 de 1936. “La revolución en marcha” como se llamó el proyecto del presidente López Pumarejo, que buscaba reactivar la economía terminando con la ganadería extensiva, adjudicando la tierra en ocio (con lo que se pretendía intervenir las tierras que eran productivas, pero que estaban sin ser trabajadas), colonización y parcialización. Estas tierras tenían la finalidad de ser entregadas al campesinado que buscaba ser productivo; sin embargo “los grandes terratenientes lanzaron una dura campaña en contra de la “Revolución en marcha” canalizando la hostilidad de las élites contra cualquier ampliación del poder del Estado sobre el problema de la tierra, argumentado que el gobierno intentaba suprimir propiedad y lanzando advertencias contra el peligro de la revolución”<sup>114</sup>, derrocando la reforma.

El segundo gran intento por reforma la tierra se dio en 1961 durante el Frente Nacional. “La ley 135 de 1961 creó el Instituto Colombiano para la Reforma agrícola INCORA adoptada por el gobierno de Alberto Lleras Camargo (segundo

---

<sup>112</sup> Ver, FALS BORDA, Orlando. Historia de la cuestión agraria. Publicaciones la ROSCA de investigación y acción social. Bogotá, 1975. Pp. 115.

<sup>113</sup> *Ibíd.* Pp. 62.

<sup>114</sup> *Ibíd.* Pp. 63.

mandato 1958-1962)<sup>115</sup>. Esta ley tenía como objetivo darle un orden general a las titulaciones de la tierra, basándose en tres puntos clave enfocados a la producción y a la reactivación económica de Colombia. El primero, consistía en adecuar las tierras a los campesinos productivos faltos de ella. El segundo, proponía adecuar las tierras por parte del Estado (tecnificar a partir de nuevas tecnologías) para la producción. El último, consistía en dotar a los campesinos de los servidores públicos y demás apoyos necesarios.

La ley, que tenía una gran proyección, entro en un constante cambio ya que cada presidente posterior la reformaba o la cambiaba. La ley no tuvo un plan de choque, sino que se fue abriendo paso a través de los periodos presidenciales. “Durante el gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966) se frenó, pues se dio la etapa de organización institucional y despliegue”<sup>116</sup>. Años después, en la administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) la ley 135 fue reformada y cambiada por la ley 1 de 1968, donde se “suministro más financiación al INCORA”<sup>117</sup>.

Para la década de los 70, el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) decidió examinar la ley en donde encontraron que:

“Para 1972 solo se habían otorgado tierras a 13.367 familias de la zona de colonización con un promedio de 18,8 hectáreas cuando quizás medio millón de familias buscaban tierras. De modo que la reforma no tuvo prácticamente ningún efecto sobre los grandes propietarios de las mejores tierras del país. Donde la concentración de la tierra puede haber aumentado”<sup>118</sup>.

Esto se dio en gran medida a la lenta identificación de los terrenos, poca

---

<sup>115</sup> **Ibíd.** Pp. 69.

<sup>116</sup> **Ibíd.** Pp. 70.

<sup>117</sup> **Ibíd.** Pp. 71.

<sup>118</sup> **Ibíd.** Pp. 73.

tecnología y la falta de modernización de los instrumentos del INCAR, lo que conllevó a crear otro proyecto de ley que buscaba agilizar la adjudicación de tierras en la institución. Junto a la reformación de la ley, llegó la crisis en la distribución del ingreso, en el gobierno de López Michelsen, que terminó con el paro nacional de 1977<sup>119</sup> y la lenta modernización del INCORA.

Para 1982 se expidió la ley 35, la cual buscaba una amnistía para encontrar y preservar la paz. Se buscaba otorgar títulos de tierras a los campesinos que no fueron beneficiados con la finalidad de terminar con el conflicto en el campo colombiano. Esta ley impulso al gobierno y a los grupos armados a conciliar en pro de la paz, como lo fue en caso del M19. Durante la década de los 80 también se reformó la ley 35 con la finalidad de incluir a la mujer en la tendencia de la tierra y programas de rehabilitación de la tierra y de los campesinos.

En 1994, con la presencia de Ernesto Samper Pizano, se decidió reformar la ley 35 y se introdujo la ley 160 de 1994 que “consistía en dinamizar la redistribución introduciendo el concepto de propiedad a través del mercado de tierras, mediante un subsidio para la compra directa por parte de los campesino”<sup>120</sup>, lo que terminó facilitando la negociación directa entre campesinos y propietarios.

Entre 1994 y 2005 se reglamentó la ley 160 varias veces, a partir de leyes y decretos que buscaban mejorar el funcionamiento de la ley. Durante el gobierno de Álvaro Uribe se implementó la ley 975 de 2005 que buscaba que los grupos armados al margen de la ley se desmovilizaran y reubicar a la población desplazada por la violencia. Junto a la ley 975 se implementó, en el mismo gobierno, la ley 1152 de 2007, “por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, donde se reforma el INCORA y cambia a INCODER. Modificando la ley 160 de

---

<sup>119</sup> **Comparar con**, DÍAZ DÍAZ, Cristina. *Op. Cit.*, pp.74.

<sup>120</sup> **Ibíd.** Pp. 75.

1994, ampliando el subsidio integral de 100% (tierra y proyecto productivo)”<sup>121</sup>, con la finalidad de reactivar económicamente el campo colombiano. Con la ley de víctimas y restitución de tierras 1448 de 2011 se busca restituir la tierra que fue arrebatada a la población civil no armada por parte de los grupos armados al margen de la ley tuvo que empalmarse con la ley 975 de 2005 con el fin de restituir tierras únicamente a las personas afectadas.

### **3.2 conceptos generales de la restitución de tierras en el marco de la ley 1448 de 2011.**

La ley 1448 de 2011 de reglamentó con el artículo 171 que “las funciones de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes a que se refieren los artículos 52 y 53 de la ley 975 de 2005. Serán asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”<sup>122</sup>. El objetivo principal de la unidad es funcionar como órgano administrativo del gobierno nacional para la restitución de tierras, con el fin de diseñar y administrar el Registro de Tierras Despojadas, acopiar las pruebas de los despojos y abandono de tierras, identificar física y jurídicamente el predio, entre otras, las cuales son dispuestas por los artículos 105° y 106° de la ley 1448 de 2011. “Se creará la unidad por 10 años, como una entidad especializada, adscrita al ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Contará con autonomía administrativa, patrimonio y personería”<sup>123</sup>.

Para la inscripción del predio en el registro, el afectado realizará una solicitud de

---

<sup>121</sup> **Ver**, DÍAZ DÍAZ, Cristina. *OP. CIT.*PP.79.

<sup>122</sup> **Ver**, LEY 1448 DE 2011. Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

<sup>123</sup> **Comparar con**, LEY 1448 DE 2011. Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

inscripción que será tramitada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas quien pedirá las pruebas suficientes sobre la ocupación y posesión del predio en un lapso de 2 a 3 meses para decidir la inclusión en el registro, que es el requisito inicial para el proceso de restitución, reglamentado por el artículo 76° de la ley 1448 de 2011. Para un estudio pertinente, la unidad tendrá acceso a las bases de datos del Instituto Agustín Codazzi, catastros, notarias, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Superintendencias de Notariado y Registro y todas las oficinas con registros públicos.

Las restituciones se llevarán a cabo a partir de la presunción de derecho, con los estándares de seguridad política estipulados en el decreto 1151 de 2008<sup>124</sup>. Después del análisis de las pruebas se realizará la legitimidad de la restitución de tierras a partir de la solicitud formal por parte de la víctima. El afectado podrá formalizar el proceso mediante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o un apoderado, que presente la demanda (escrita u oral) según el artículo 79° de la ley 1448 de 2011 que dicta, que “los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializada en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y formalización de títulos”<sup>125</sup>. El contenido de la solicitud será estipulado por el artículo 84°, en donde debe ir la información general del predio y la víctima, la constancia de inscripción del predio en el registro único de tierras despojadas, los fundamentos de hecho y derecho en la solicitud, el

---

<sup>124</sup> EL DECRETO 1151 de 2008 reglamenta la ley 962 de 2005, “por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones políticas o prestan servicios públicos”. Consultado el 10 de octubre de 2016 en: [http://www.mintic.gov.co/portal/604/article2s-3725\\_documento.pdf](http://www.mintic.gov.co/portal/604/article2s-3725_documento.pdf)

<sup>125</sup> **Ver**, LEY 1448 DE 2011. Artículo 79°. Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

certificado de tradición y libertad de la matrícula inmobiliaria y el certificado de avalúo catastral del predio.

Para la admisión de la solicitud, se deberá cumplir con cinco desapariciones generales como la notificación del predio (embargo, divisorios, declaraciones de pertenecía, entre otras) especificados el artículo 86° de la ley 1448 de 2011. Junto a la admisión, el contenido del fallo en sentencia debe pronunciarse de manera definitiva sobre la propiedad, posesión u ocupación del predio. Para ello, la sentencia deberá referirse a los aspectos generales del predio. Para ello, la sentencia deberá referirse a los aspectos generales del predio, de manera explícita, expuestos en el artículo 91° de la ley 1448 de 2011, declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-7 de 2012.

Después del procedimiento legal de la restitución de tierras, se darán los procesos materiales de reparación como la restitución de tierras, reparaciones colectivas, retornos y reubicaciones. La restitución de tierras, serán las medidas legales para reestablecer la situación anterior a los hechos victimizantes. Las reparaciones colectivas, serán las acciones de reparación integral como la restitución de tierras, realizadas a una población o grupo considerable de víctimas, en especial a comunidades indígenas y afro. El artículo 66° Retornos y Reubicaciones” dice que:

“las personas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables procuraran permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los decretos a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento”<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> Ver, LEY 1448 DE 2011. Artículo 66°. Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

La entrega del predio que es objeto de restitución, se realizara de forma directa, entregando el bien solicitante o a la unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras a favor de la víctima. Para la protección de las víctimas y los predios restituidos, la ley 1448 de 2011 ha dispuesto en el artículo 101! “protección de la restitución” algunas medidas entre el Estado y las víctimas. “para proteger al restituido en su derecho y garantizar el interés social de la actuación estatal, el derecho a la restitución no será transferible por acto entre vivos a ningún título durante los siguientes dos años contados a partir de la entrega del predio”<sup>127</sup>.

Además, el Estado y la ley de víctimas y restitución de tierras, como medida de acompañamiento, garantizará la seguridad de los beneficios y predios restituidos. La ley 1448 de 2011 dispone medidas procedimentales muy puntuales para la restitución de tierras que podrían complicar la eficiencia y el alcance de la ley. Los trámites y requisitos de la inscripción del predio en el registro único de tierras despojadas y la posterior solicitud de restitución al magistrado podrá dilatar o atrasar el fallo jurídico, el cual también debe cumplir requerimientos generales sobre el predio. En otras palabras, los extensos tramites demoraran considerablemente las restituciones materiales y jurídicas de la ley 1448 de 2011.

### **33. análisis del funcionamiento de la restitución de tierras en Popayán.**

Según el teórico Colombiano Absalón Machado:

“Resulta fundamental a la hora de articular el proceso de restitución y las medidas de generación de ingresos necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada. Si no se logra la articulación del proceso de restitución legal y material de los predios a unas condiciones de desarrollo que permitan a la población reparada un retorno reubicación en condiciones de seguridad dignas, no solo no se estará cumpliendo a cabalidad con lo ordenado por la corte, sino que el

---

<sup>127</sup> Ver, LEY 1448 DE 2011. Artículo 66°.Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

proceso de restitución estará condenado al fracaso”<sup>128</sup>.

Por esta razón es fundamental, para la política y la sociedad, analizar el funcionamiento de la restitución de tierras.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, la primera etapa (reconocimiento jurídico) de la restitución de tierras se encuentra el proceso de inscripción del predio y del afectado en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas Forzosamente, el cual se realiza a partir de la solicitud del beneficiario, enterando en estudio junto con las pruebas para determinar si el predio es objeto de restitución.

*Tabla 9. Registro Único de restitución de tierras por lugar donde está ubicado el predio.*

Registro de restitución de tierras por lugar donde está ubicado el predio									
Años / Territorio	Solicitudes			Predios			Personas		
	Popayán	Cauca	Colombia	Popayán	Cauca	Colombia	Popayán	Cauca	Colombia
<b>2011</b>	5	285	7.213	3	273	6.473	4	216	5.227
<b>2012</b>	3	353	23.169	3	332	20.164	1	236	16.546
<b>2013</b>	31	719	26.608	17	651	21.153	11	506	17.937
<b>2014</b>	12	806	19.339	11	713	15.112	6	542	11.969
<b>Total</b>	51	2.163	76.329	34	1.969	62.902	22	1.500	51.679

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del RUV en el mes de septiembre en el año de 2016 <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

En la tabla 9<sup>129</sup> se encuentra el proceso de inscripción al Registro de Tierras

<sup>128</sup> Ver, GARAY SALAMANCA, Jorge Luis. “El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes II”. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, CODHES. Colombia, Marzo del 2010. Pp. 32.

<sup>129</sup> Por la naturaleza dinámica del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas y debido a los procesos de depuración y actualización de la información, se generan cambios en las cifras presentadas a través del tiempo. Ver las razones de los cambios, en notas de la base de datos,

Despojadas y Abandonadas Forzosamente con el número de solicitudes, predios y personas beneficiarias. Entre los años 2011 y 2014 en Popayán se presentaron 51 solicitudes representando el 0,07% del total nacional, mientras que en el departamento del Cauca se diligenciaron 2.163 solicitudes, el 2,83% de las solicitudes en Colombia. La cantidad de predios reclamados en el mismo lapso en Colombia fue de 62.902, de los cuales el 3,31% pertenecen al Cauca y el 0,05% a Popayán. Con respecto a las personas reclamantes, el Cauca representa el 0,04% del total nacional de las víctimas.

Después de la solicitud para la inscripción, la restitución de tierras pasa a una fase administrativa, como lo muestra la tabla 10. En esta fase están las solicitudes que se hallan en estudio o ya han sido estudiadas y clasificadas por la Unidad de Restitución de Tierras, según los parámetros de la ley 1448 de 2011 reglamentados en el artículo 3°. La Unidad de Restitución de Tierras clasifica las solicitudes en inscritas, no inscritas y en estudio. Las inscritas son aquellas que hacen parte del registro único de tierras, las no inscritas son las que no cumplen con los requisitos de la ley 1448 de 2011, y en estudio son las que se encuentran en valoración por parte de la unidad de restitución para ser incluidas.

Entre los años 2011 y 2014 en Colombia se inscribieron 119.194 solicitudes, de los cuales el 0,57% (675) pertenecen a Cauca y el 0,03% (34) a Popayán (ver tabla 10). En el mismo tiempo, las solicitudes no inscritas en Colombia fueron de 59.058, donde el Cauca representa el 1,54% (907) Popayán el 0,68% (401). También las solicitudes que se encuentran en estudio en Colombia son 271.704, donde el 0,87% (2352) son del Cauca y el 0,16% (442) de Popayán.

Tabla 10. Restitución en etapa administrativa

Restitución de tierras en etapa administrativa									
Años/ Territorio	Solicitudes inscritas			Solicitudes no inscritas			Solicitudes en estudio		
	Popayán	Cauca	Colombia	Popayán	Cauca	Colombia	Popayán	Cauca	Colombia
2011	0	0	0	0	0	0	0	0	4
2012	0	0	3.875	0	0	1.000	0	0	15.331
2013	2	17	34.814	37	50	13.772	58	358	86.968
2014	32	658	80.505	364	857	44.286	384	1.994	169.401
<b>Total</b>	34	675	119.194	401	907	59.058	442	2.352	271.704

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del RUV en el mes de septiembre en el año de 2016 <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

La segunda etapa corresponde al fallo por sentencia realizada por el magistrado competente en restitución de tierras, quien será el encargado de emitir la orden de reposición material de los predios, donde hay reconocimiento agrario. En la página web oficial<sup>130</sup> en la que se encuentra la estadística de la Unidad de Restitución de Tierras de la ley 1448 de 2011. Como alternativa, se decidió analizar cualitativamente, a partir de prensa, las cifras de las restituciones materiales.

Seguidamente, ante la posible eventualidad o la dificultad de analizar a fondo la eficiencia de modo racional, el investigador de políticas públicas debe abrirse paso entre la teoría y la recolección cualitativa, para argumentar o medir la eficacia o eficiencia de los procesos políticos o políticas públicas:

“que el diseño y la implementación de un programa redistributivo haya resultado imposible es desafortunado y molesto, pero no es causa suficiente para modificar el criterio de eficiencia al analizar cuestiones tales como el control de la contaminación, el tráfico masivo, los recursos humanos en el área de salud, la administración de recursos hidráulicos o la defensa militar. Identificar el número de perdedores en ocasión de una nueva política y la cuantía de su pérdida diseñando un mecanismo práctico para compensarlos, puede ser muy difícil, pero la posibilidad

<sup>130</sup> Ver, UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS. Consultado el 11 de octubre de 2016. Página web, disponible, en: <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/tierras?tema=40&subtema=41>

teórica de hacerlo es suficiente para adoptar el criterio de eficiencia”<sup>131</sup>.

En abril del 2011, antes de la implementación de la ley 1448 de 2011, el medio Proclama del Cauca aseguró que, “tres millones de hectáreas iban a ser devueltas a 460.000 familias campesinas, que fueron despojadas de ellas por la aplicación organizada de la fuerza”<sup>132</sup>. Pero con la aplicación de la norma, se entró en un debate judicial, sobre el consentimiento de los contratos de los predios que fueron objeto de compra de los grupos armados, si era voluntario o por acción violenta; si es por acción violenta, el consentimiento del contrato social se anula. En otras palabras, el Estado colombiano y la Corte Suprema de Justicia intervinieron para que las reclamaciones de los predios sean en presunción de derecho y de buena fe. Lo que demoró el inicio de los procesos de restitución de tierras durante el segundo periodo del 2011.

El gobierno en el primer semestre de 2012, con el propósito de agilizar el proceso de restitución de tierras y contrarrestar el plan de choque que fracasó, cambiaron al director de INCODER, el ministro de agricultura, Juan Camilo Restrepo y el presidente Juan Manuel Santos, nombraron a Alejandro Reyes, quien aseguró que los aspectos institucionales que dispuso la ley 1448 de 2011 ya estaban en funcionamiento:

“las metas de la política de tierras se vienen cumpliendo bien. A pesar de las dificultades propias de esta política, que no son pocas, pues pisa callos y toca intereses, desde el 7 de agosto del 2010 hemos formalizado la propiedad de más de 800.000 hectáreas y desde el primero de enero de este año, cuando entró a regir la Ley 1448 de 2011, hemos recibido cerca de 10.000 solicitudes con las que se reclaman 700.000 hectáreas. Esperamos que las primeras restituciones se empiecen

---

<sup>131</sup> Ver, AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. “El estudio de las políticas públicas”. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. Pp. 243.

<sup>132</sup> Ver, PROCLAMA DEL CAUCA. “¿La tierra para qué?”. Abril 11 de 2011. Consultado el 9 de Octubre de 2016, en: <http://www.proclamadelcauca.com/2011/04/la-tierra-para-que.html>

a dar en el segundo semestre”<sup>133</sup>.

Los problemas institucionales para el despegue de la ley 1448 de 2011, en el tema de restitución de tierras fue evidente. Para el segundo semestre del 2012, las entidades de control aseguraron que la norma no iba por buen camino. “Alejandro Ordoñez, procurador, Sandra Morelli, contralora y Vólmar Pérez, defensor del pueblo, criticaron el funcionamiento de la ley, argumentando que tiene problemas de inequidad”<sup>134</sup>. Pero los problemas no solo son de carácter institucional, también en seguridad donde “un campesino denunció amenazas de un supuesto “grupo antirestitución”. Se trata de un sufragio que llegó a un desplazado del cesar, que lidera la lucha de 64 familias”<sup>135</sup>. Ante esto, el gobierno respondió, “de las 15.490 personas que reclaman sus predios usurpados por la violencia. Dos personas fueron asesinadas y 138 están amenazada y protegidas por el Estado”<sup>136</sup>.

Durante las problemáticas sociales e institucionales que vivía la ley 1448 de 2011, empezaron a relucir los primeros resultados. En el primer periodo del 2013, se dio una de las primeras restituciones bajo la nueva ley, donde campesinos recuperaron las tierras de las que fueron despojados. “sesenta familias recuperarán las tierras que los hermanos Castaño les quitaron. La ley 1448 de 2011 beneficiara a 60 familias con parcelación del predio denominado Hacienda Santa Paula”<sup>137</sup>.

---

<sup>133</sup> **Ver**, EL TIEMPO. “Necesitamos que el Incoder vaya a 100 kilómetros por hora”. 30 de marzo de 2012. Consultado el 9 de octubre de 2016, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-5321267>

<sup>134</sup> **Ver**, EL TIEMPO. “Entidades de control cuestionan falta de resultados de ley de víctimas”. 23 de agosto de 2012. Consultado el 9 de octubre de 2016, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12153126>

<sup>135</sup> **Ver**, EL TIEMPO. “Un campesino denunció amenazas de un supuesto “grupo antirestitución””. 31 de mayo de 2012. Consultado el 9 de octubre de 2016, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11913604>

<sup>136</sup> **Ver**, EL TIEMPO. “de 50 homicidios, Gobierno reconoce 2 por restitución de tierras”. 24 de junio de 2012. Consultado el 9 de octubre de 2016, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11969661>

<sup>137</sup> **Ver**, EL TIEMPO. “Campesinos recuperan tierras arrebatadas por los Castaño”. 09 de abril de

También se notificaron pequeños resultados en Cali, la Costa Atlántica y la Orinoquia.

Es apenas en el segundo semestre del 2013 cuando el Cauca se toma en serio la restitución de tierras. “La Unidad de Restitución de Tierras, regional Cauca empezó las investigaciones para determinar la cantidad de personas que tienen la posibilidad de recuperar sus terrenos de una forma sostenible”<sup>138</sup>. El Diario del Cauca aseguró que en la Unidad de Restitución de Tierras, regional Cauca, “avanzan los trámites administrativos para que las víctimas del conflicto armado recuperen los territorios que algún día perdieron a causa de la violencia”<sup>139</sup>. Es a partir de aquí que empieza a funcionar el proceso de restitución de tierras en el Cauca y en Popayán, por esta razón, la tabla No 10 no muestra resultado alguno en los años 2011 y 2012. Lo que indica que en el Cauca y en Popayán la ley 1448 de 2011 no tuvo plan de choque y su funcionamiento fue mediocre o nulo, durante los dos primeros años de la implementación de la norma.

El desorden y los pocos resultados de la ley 1448 de 2011 recayeron en consecuencias políticas. Para el mes de septiembre de 2013 se produce un cambio en el Ministerio de Agricultura, donde el gobierno nombró al nuevo ministro de agricultura, Francisco Estupiñán Heredia, quien confirmó que “ha recibido cerca de 40 mil solicitudes con las que se reclaman más de 2,7 millones de hectáreas. Esas reclamaciones tienen que ser verificadas rigurosamente. En manos de los jueces de restitución se encuentran 1.724 demandas”<sup>140</sup>. También aseguró que el anterior ministro, Juan Camilo Restrepo, dejó un buen camino para la ley de

---

2013. Consultado el 09 de octubre de 2016, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12731984>

<sup>138</sup> Ver, DIARIO DEL CAUCA. “Reparación de carácter integral”. (S.P). Septiembre 09 de 2013.

<sup>139</sup> Ver, DIARIO DEL CAUCA. “Inició proceso de restitución de tierras”. (S.P) Septiembre 09 de 2013.

<sup>140</sup> Ver, EL TIEMPO. “Revolcón total en el campo anuncia el nuevo Minagricultura”. 09 de junio de 2013. Consultado el 10 de octubre de 2016, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12856885>

restitución de tierras desde 2011 hasta 2013 ha “permitido a más de 400 familias víctimas del despojo recuperar sus predios, unas 13 mil hectáreas”<sup>141</sup>.

Además se creó el “programa de formalización de la propiedad rural con el que, a través del INCODER, se ha formalizado 2 millones de hectáreas”<sup>142</sup>. Si se comparan las 400 familias con las personas que buscan ser beneficiadas de la ley 1448 de 2011 en el ámbito de restitución de tierras en el Cauca entre los años 2011 y 2014 (1.500) o con las mismas personas pero a nivel nacional (51.679, ver tabla 9), hay índices muy bajos, lo que indica que el funcionamiento de la ley fue regular y poco eficiente.

El 24 de septiembre de 2013, El Diario del Cauca dedicó en su ejemplar varias noticias sobre la ley 1448 de 2011, en ellas explica cómo funciona administrativamente la ley y qué debían hacer las personas víctimas para beneficiarse. Algunas de ellas mostraban índices del funcionamiento de la restitución de tierras, donde el director nacional de la Unidad de Restitución de Tierras, Ricardo Sabogal, asegura que hay “233 sentencias que favorecen a 666 casos. El 66% volvió a su tierra el 24% pendiente de la entrega y el 10% no ha regresado”<sup>143</sup>. Índices que se contradicen con las cifras expuestas por el gobierno que asegura, que:

“En 150 sentencias de restitución de tierras fueron devueltos 350 predios, que regresaron a las manos de 371 personas, quienes los habían abandonado o fueron despojados de ellos por la violencia, dio a conocer un estudio conjunto entre el gobierno, la Usaid y la Fundación Forjando Futuro”<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> **Ver**, EL TIEMPO. “Revolcón total en el campo anuncia el nuevo Minagricultura”. 09 de junio de 2013. Consultado el 10 de octubre de 2016, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12856885>

<sup>142</sup> **Ver**, EL TIEMPO. “Revolcón total en el campo anuncia el nuevo Minagricultura”. 09 de junio de 2013. Consultado el 10 de octubre de 2016, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12856885>

<sup>143</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “Hay retornos a las tierras”. (S.P). Septiembre 24 de 2013.

<sup>144</sup> **Ver**, DIARIO DEL CAUCA. “Fallos para los reclamantes”. (S.P). Septiembre 24 de 2013.

Esta contradicción, se debe a la poca comunicación y desorganización entre el gobierno y la Unidad de Restitución de Tierras en la ejecución de la ley 1448 de 2011. Tanto, que las primeras restituciones en el Cauca se dan en el 2013:

“En el municipio de Santander de Quilichao la Unidad de Restitución de Tierras tuvo una jornada donde recibieron algunas peticiones para hacer efectiva la entrega de lotes despojados, beneficiando a 40 personas adscritas al programa de restitución”<sup>145</sup>.

Casi tres años después de la implementación de la ley 1448 de 2011, en enero del 2014, se dan los primeros resultados de la norma en Popayán. “21 predios localizados en un área de 217.95 hectáreas serian priorizados dentro del proceso de restitución de tierras que los reclamantes se vieron obligados a abandonar en Popayán”<sup>146</sup>. Esto indica que el funcionamiento de la ley nombrada anteriormente, en el ámbito de restitución de tierras en Popayán fue ineficiente y deficiente. Tanto así, que el diario El Tiempo en abril de 2014 publico; “las más de 20.000 hectáreas entregadas a 1.600 familias parece una gota en el océano. Pero estos resultados no son de poca monta para los dos primeros años de vigencia de una ley que requirió el montaje de una arquitectura estatal inexistentes”<sup>147</sup>.

Lo que quiere decir, que la ley 1448 de 2011, en cuanto a restitución de tierras, fue inoperable, porque el aparato estatal no tenía las herramientas para el engranaje de la norma, lo que terminó en un pequeño colapso que desembocaría en la ineficiencia y poco alcance de la ley. Una muestra de esto fue el artículo publicado por la revista Semana, en el que muestra la ineficiencia e ineficacia de la ley:

“según el Departamento Nacional de Planeación, a septiembre de 2014, se ha registrado apenas 62.726 reclamantes y la Unidad de Tierras ha presentado ante los

---

<sup>145</sup> Ver, DIARIO DEL CAUCA. “Restitución de tierras en Santander de Quilichao”. (S.P). Septiembre 28 de 2013.

<sup>146</sup> Ver, DIARIO DEL CAUCA. “Restitución de tierras en Popayán”. S.P. Marzo 01 de 2014

<sup>147</sup> Ver, Ver, EL TIEMPO. “Tierras”. 02 de abril de 2014. Consultado el 10 de octubre de 2016, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13765897>

jueces 5.365 demandas y estos han preferido 691 sentencias, las hectáreas restituidas a la fecha eran un poco más de 30.000”<sup>148</sup>.

Esta cifra es minúscula si se compara con lo dicho por la Contraloría General en base a la Encuesta Nacional de Víctimas del 2013 que indica, que “el número de grupos familiares obligados a abandonar sus tierras asciende a 537.502 y las hectáreas son 7.668.423”<sup>149</sup>. Además, el gobierno, al momento de aprobar la ley, en un documento CONPES, dijo que se esperaba que en los primeros cuatro años se registraran 160.345 reclamantes y se profieran 79.255 sentencias, cifra muy inferior al funcionamiento expuesto por el Departamento Nacional de Planeación.

Al finalizar 2014, el director de la Unidad de Restitución de Tierras, Ricardo Sabogal, aseguró que la ley 1448 de 2011 ya cuenta con un capital humano capacitado con el que no se contaba cuando inicio la norma. También aseguró que hay “57.000 reclamaciones ya ubicadas en un alto porcentaje, cuando el país tiene un problema de catastro y registro enorme y que el 35% de la reclamaciones ya están siendo analizadas por los jueces”<sup>150</sup>. Un balance muy bajo si es comparado con las familias obligadas abandonar sus tierras (537.502).

En un ejercicio final se revisaron algunos artículos publicados en 2015 y 2016. En enero de 2015, la revista Semana publicó un artículo nombrado “529 años tardaría la URT en resolver casos de víctimas”. La Fundación Forjando Futuro hizo el cálculo al tomar el número de casos fallados en 2014 (1.638) y proyectar el tiempo, que a esa velocidad tomaría resolver los restantes. La conclusión difiere con la meta de gobierno, el cual quiere terminar el trabajo en el 2021. Este artículo fue el

---

<sup>148</sup> Ver, VALENCIA AGUDELO, León. (11 de octubre de 2014). “Otra vez sobre la restitución de tierras”. SEMANA. Consultado el 12 de octubre de 2016, en: <http://www.semana.com/opinion/articulo/leon-valencia-otra-vez-sobre-la-restitucion-de-tierras/405704-3>

<sup>149</sup> *Ibíd.*

<sup>150</sup> Ver, SEMANA. “Cada día, dos familias recuperan su tierra”. 12 de abril de 2014. Consultado el 12 de octubre de 2016, en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ricardo-sabogal-cada-dia-dos-familias-recuperan-su-tierra/383436-3>

punto de partida de varias discusiones sobre la ley 1448 de 2011 en el Senado. Los debates encabezados por el senador Armando Benedetti, quien sostenía que “en cuatro años de la aplicación de la ley de víctimas y restitución de tierras, el gobierno ha cumplido apenas con el 0,34% de las metas trazadas”<sup>151</sup>.

Ante lo expuesto en el Senado, Ricardo Sabogal aseguró que las cifras del senador no son precisas, porque según el DANE, el 78% de los desplazados ha logrado retornar a sus tierras gracias a las condiciones de seguridad que el Estado les ofrece, lo que indica que ese porcentaje no requiere proceso de restitución”<sup>152</sup>. Pero este indicador no cubre el mal funcionamiento de la ley en sus primeros tres años.

Luego, la revista semana publicó un artículo sobre “Las pobres cifras de la restitución de tierras”<sup>153</sup>, en el 2016. El texto asegura que “sólo el 3,4% se han resuelto 2.943”<sup>154</sup>, advirtió la fundación Forjando Futuro. La ley se trazó un plazo de terminar las restituciones en el año 2021, que no se cumplirá por la inoperancia y poco alcance que tiene la ley 1448 de 2011.

Finalmente, la ley 1448 de 2011, en cuanto a restitución de tierras, entre los años

---

<sup>151</sup> **Ver**, SEMANA. “Benedetti denuncia rezago con la restitución de tierras”. 20 de abril de 2015. Consultado el 12 de octubre de 2016, en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/armando-benedetti-denuncia-rezago-con-la-restitucion-de-tierras/424840-3>

<sup>152</sup> **Ver**, SEMANA “Los resultados de la restitución de tierras en Colombia son históricos”. 22 de abril de 2015. Consultado el 12 de octubre de 2016, en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ricardo-sabogal-urrego-los-resultados-de-la-restitucion-de-tierras-en-colombia-son-historicos/425057-3>

<sup>153</sup> **Ver**, SEMANA. “Las pobres cifras de la restitución de tierras”. 08 de abril de 2016. Consultado el 12 de octubre de 2016, en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/restitucion-de-tierras-forjando-futuros-entrega-informe-sobre-reparacion/468495>

<sup>154</sup> **Ver**, SEMANA. “Las pobres cifras de la restitución de tierras”. 08 de abril de 2016. Consultado el 12 de octubre de 2016, en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/restitucion-de-tierras-forjando-futuros-entrega-informe-sobre-reparacion/468495>

2011 y 2014 funcionó de una forma ineficiente e ineficaz, porque no cumplirá el plazo trazado que va hasta el 2021. Además, su largo proceso administrativo tiene a varias instituciones del gobierno colapsadas, por la falta de documentación ha bloqueado varios procesos, que terminan costando tiempo y capital económico al gobierno, pero no todo es malo, para el 2015 en el Cauca se restituyeron miles de hectáreas a las comunidades afro e indígenas que Vivian sobre el rio Naya.

Para terminar quiero hacer énfasis en uno de los principales problemas que tiene el campo colombiano, donde “se mantiene como una constante al desfase entre el avance de la conceptualización y la definición de políticas y programas sobre desarrollo rural y la dinámica de la realidad rural y de las instituciones que prestan servicios o programas a nivel local y regional”<sup>155</sup>. Esto quiere decir que las políticas y reformas agrarias, son una cosa en el planteamiento teórico, en otras palabras en el papel, y otra en su ejecución, por esto, las diferentes reformas y políticas agrarias como la restitución de tierras, han tenido poco alcance institucional por parte del Estado colombiano.

### **3.4 análisis de la ley 1448 de 2011 según las víctimas del conflicto armado colombiano.**

Se realizaron algunas entrevistas para poder tener un acercamiento a la noción o pensamiento de las víctimas sobre el funcionamiento de la ley 1448 de 2011. Cada una de ellas contenía 7 preguntas (ver anexo metodológico II. Estructura de la entrevista). El método es el de Alfredo Molano en su texto, *Siguiendo el corte. Relatos de guerra y tierra*, denominados por Orlando Fals Borda como “imputación”, donde se escoge un personaje o se identifica una persona independiente que pueda entregar información valiosa sobre el tema. Esta técnica:

---

<sup>155</sup> Ver, MACHADO, ABSALÓN. *Nueva institucionalidad para el desarrollo* en, “EL Agro y la cuestión social”. Tercer Mundo Editores en coedición con el Banco Ganadero, Caja Agraria y Vecol. Colombia, 1994. Pp. 319

“Se desarrolla como una alternativa investigativa valida, como una búsqueda legitima de hechos y evidencias sobre la realidad elusiva, especialmente en aquellas circunstancias en la que no hay documentación escrita ni fuentes secundarias accesibles; todo ello con la fin de rescatar la historian olvidada o prohibida y además de registrar la vida que se agita inédita ante nuestros ojos”<sup>156</sup>.

La técnica de rescatar históricamente los hechos con una mirada crítica, desde el conocimiento elemental de las víctimas, ya se había utilizado antes en la literatura y en los estudios sociales, como *La Vorágine* de José Eustasio Rivera, *Historia doble de la costa. Monpox y Loba* de Orlando Fals Borda; y *las Historias de Rocamandaca* de David Sánchez Juliao. Este ejercicio se desarrolló a partir de la construcción de un breve relato de 6 casos que muestran las condiciones que generaron la victimización, su conocimiento general sobre la ley 1448 de 2011 y su noción sobre la importancia de la reparación de las víctimas para alcanzar la paz.

Amparo Muños, sufrió la muerte de su hijo mientras Alfonso Cano era buscado en 2011. Tras la muerte de su único hijo, su nuera, la madre de sus dos nietos, se fue dejándole al cuidado de los niños. Amparo quien trabaja como empleada del servicio en Popayán. Mostró un conocimiento limitado de la norma, de la cual no ha recibido nada. Los largos trámites terminaron con alejarla del proceso legal.

María Graciela Payán vivían con su esposo del cultivo de caña de azúcar en el sur del departamento del Cauca, hasta que las FARC lo asesino. Ella fue indemnizada por el Estado colombiano, pero asegura que eso no cubre daño y las diferentes dificultades que ha padecido para retomar la vida civil. Ella vive junto a sus dos hijas en Cali, donde tiene una pequeña tienda en uno de los barrios más pobres. Caso similar es el de la profesora Mery de Cerón a quien las FARC le asesino a su esposo al igual que María Graciela, fue indemnizada económicamente, reparación

---

<sup>156</sup> **Ver**, FALS BORDA, EN MOLANO ALFREDO. Prólogo, “siguiendo el corte. Relatos de guerra y de tierra”. El Ancora Editores. Bogotá, Colombia, 1996.

que considera limitada para el daño sufrido, dinero que le sirvió para darle estudio a sus dos hijas, quienes aseguran serán profesoras como su madre.

A 20 minutos de Popayán en el municipio de Timbío (14,4Km) fue asesinado Carlos Arturo Pomeo por las FARC dejando a su hijo mayor Carlos Arturo a cargo de sus hermanos pequeños. Carlos hijo, asegura que diligencio todos los trámites para ser reparado, pero que todo ha quedado en estudio, porque en su caso hay tierras de por medio. También, demostró tener conocimiento sobre la norma y aseguró haber recibido ayudas humanitarias.

Caso diferente el de Carmerla Ome Ordoñez de 18 años proveniente del municipio de Toribio en el Cauca, “Los constantes hostigamientos en mi pueblo y la reclamación de menores para ingresar en las filas de las FARC nos obligó a salir de allí”. Carmela, sus hermanos y sus padres; abandonaron la finca que habían heredado sus ancestros y se marcharon para Popayán, donde se erradicaron en uno de los barrios más pobres al sur de la ciudad. En Popayán fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas. Después de varios años pudieron volver a su finca pero la encontraron destruida y con siembras de Coca. Carmela asegura que no se les ha reparado nada de la finca.

Por último, se encuentra el caso de Jhon Alex Riascos, quien es una de las personas que se ha beneficiado de los diferentes programas de la ciudad de Popayán. En el Putumayo, Jhon hizo parte del personal sanitario de la Cruz Roja Colombiana. Mientras socorría a un herido en Puerto Limón (Putumayo) piso una mina anti-persona y perdió su pierna izquierda. Después del hecho se vino para Popayán porque en el Putumayo la atención y la asistencia eran muy deficientes. Jhon aseguró que ha sido reparado económicamente y ha sido asistido en materia de salud, pero dice que eso no es suficiente y que la reparación debe tocar otros aspectos con mayor profundidad como el daño psicológico. Jhon, demostró tener conocimiento muy amplio de la norma porque aseguró pertenecer a los

organismos como; Víctimas de Minas Anti-persona o Munición sin Explotar (MAP y MUSE).

El ejercicio demostró que todas las víctimas conocían la existencia y funcionamiento de la Política Pública. Pero su conocimiento era limitado en cuanto a los procedimientos legales, lo que produjo inconvenientes en los trámites jurídicos. En la mayoría de los caso hubo inconvenientes en la mayoría de los casos hubo reparación económica, que en ciertos casos fue insuficiente. También pudimos constatar que la norma funciona eficientemente en cuanto a la reparación integral, pero en cuanto a la restitución de tierras, los resultados son escasos y los procedimientos han sido lentos y desgastantes. Pero todas las incomodidades e ineficiencias de la norma, no fueron impedimento, para que las 6 víctimas estén de acuerdo con la paz y el fin del conflicto armado.

## **Conclusiones**

Para describir y descubrir cómo funciona una ley o política pública, hay que desarrollar “conocimiento del proceso de toma de decisiones en el orden público y civil”<sup>157</sup> aspecto que se desarrolló durante todo el trabajo, cuando se estudió la implementación y la ejecución de la norma 1448 de 2011. No obstante, “la referencia al orden sea público o civil, destaca un rasgo fundamental del enfoque de la ciencia política”<sup>158</sup>, lo que termina de sustentar, la importancia del estudio del funcionamiento de la norma para la disciplina social.

Por otra parte, en las sociedades modernas, el progreso en el cuidado y amplitud de los derechos humanos es una realidad, lo que ha producido una lógica inalienable que se debe proteger y defender:

---

<sup>157</sup> **Ver**, AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. “El estudio de las políticas públicas”. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. Pp. 105

<sup>158</sup> **Ver**, AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. “El estudio de las políticas públicas”. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2007. Pp. 106

“A esta altura del proceso de globalización se requiere la presencia de un Estado nacional como institución social en su carácter de ente social racionalizador del interés colectivo. Independientemente de la problemática sobre su tamaño, el Estado ha de funcionar bajo una lógica social y política y con una racionalidad tales que le posibiliten responder a múltiples retos contemporáneos como el de propender a la eficacia y sustentabilidad del nuevo modelo de desarrollo en un régimen crecientemente democrático e incluyente socialmente, al establecimiento de relaciones creativas con otros países y a nivel regional – multilateral y, no menos importante, a la oportuna atención de necesidades primordiales de amplios espectros de la población y la observancia de principios y derechos básicos progresivamente acatados de forma internacional, como los derechos humanos”<sup>159</sup>.

Es de esta forma, que el Estado Colombiano tiene la obligación de reparar integralmente a las víctimas, con miras a un progreso social y económico que propenda al bienestar.

Sin embargo, la política pública de las víctimas y reparación y restitución, funcionó entre el 2011 y 2014 medianamente, esto quiere decir, que en algunos aspectos se trabajó y se enfatizó y en otros su alcance institucional fue muy deficiente. Por otra parte, además de datos cuantitativos, la investigación abarcó marcos normativos con uso analítico, “que integran variables objetivas, medibles, y variables valorativas o subjetivas que tiene un marco explicativo y descriptivo a partir de las referencias cualitativas (bibliográficas o de prensa), creencias, nociones, ideas, etc.”<sup>160</sup>, que fueron de vital importancia en el estudio de la política pública en favor de las víctimas.

---

<sup>159</sup> Ver, GARAY, Jorge Luis. “Repensar a Colombia: hacia un nuevo contrato social”. Editorial, Tercer Mundo Editores. Bogotá D.C, 2002. Pp. 259.

<sup>160</sup> Ver, ROTH, Andre Noël. “Enfoques para el análisis de políticas públicas”. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2010. Pp. 31.

Con respecto a la primera parte, encontramos que el gobierno local y nacional ha realizado múltiples esfuerzos por instaurar medidas de justicia que son vitales para dar fin al conflicto armado interno colombiano. También se dieron a conocer los altos índices de infracciones a los derechos humanos que se han presentado en Cauca, manifestando las masacres desde 1983 hasta 2013, revelando la grave problemática social que produce la violencia en el Cauca, que muestra altas cifras de víctimas. Además, se da a conocer el funcionamiento general de la norma en un análisis de la dinámica del Registro Único de Víctimas y de la Unidad de Atención y Reparación a las víctimas que mostró un aumento en la cobertura por parte de la Unidad de Víctimas. Junto a esto, Cauca se mostró receptor mediante el auxilio de víctimas de otros departamentos porque muestra en el desplazamiento una cantidad mayor por lugar donde ocurrieron los hechos, lo que provocó una migración desmesurada en los últimos años, que tiene como foco Popayán.

El segundo capítulo dio conocer el funcionamiento de la reparación integral en Popayán. La capital caucana fue un alto receptor de víctimas y demostró que la mayoría de los hechos victimizantes se realizaron en lugares diferentes, pero muchos de ellos se registraron en esta ciudad, lo que dio a conocer el masivo desplazamiento de víctimas a la capital caucana. En consecuencia, las medidas de reparación integral tuvieron buen funcionamiento en Popayán y sirvieron de eje central para la atención, asistencia y reparación de las víctimas, quienes se vieron beneficiados por diferentes programas, en materia de educación, salud, vivienda, ayuda humanitaria, apoyo psicosocial, entre otras.

Además se analizó la producción de prensa desde el papel de los medios, indicando las publicaciones que tiene mayor frecuencia y que coinciden con el funcionamiento de la norma. Demostrando que se publicó más sobre los programas o los aspectos que funcionaron mejor, en este caso la reparación integral que fue fundamental para incentivar los diálogos Gobierno colombiano –

FARC realizados en la Habana (Cuba) con la finalidad de terminar el conflicto armado interno colombiano. Pero que se publicó con muy poca frecuencia, temas, de deficiente funcionamiento, como la restitución de tierras que ha producido muy pocos resultados.

Por último, se analizó el funcionamiento de la restitución de tierras en la ciudad de Popayán entre los años 2011 y 2014. La norma funcionó de una forma ineficiente e ineficaz porque la ley no cumplió con los plazos y metas trazados que daban por terminado el proceso de restitución en el año del 2021. Además, su largo proceso administrativo, tiene a varios procesos que terminan costando tiempo y capital económico al gobierno.

Para terminar el ejercicio antropológico y político de recolección de información a partir de las entrevistas fue satisfactorio, la cantidad de información hechos aprendidos sobre historias perdidas fue trascendental en el entendimiento de la cosmovisión de las víctimas. En el ejercicio, se dio a conocer gran parte de las problemáticas estructurales y procedimentales que tiene la ley 1448 de 2011 desde la voz de los afectados, quienes en su mayoría, entienden conceptos generales de la norma y la política pública. También se encontró que la ley 1448 de 2011 tiene poco alcance, las oficinas regionales siempre remiten a la capital del departamento la cual envía a Bogotá, lo que desemboca en una centralización nociva para la eficacia de la norma, que ha producido procesos administrativos lentos e ineficientes, en otras palabras, los trámites burocráticos han reducido la eficacia de la ley.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

Acosta, Paula Ximena. *El Plan de Desarrollo 2010-2014* en, “Locomotora legislativa: impactos sociales y territoriales. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Colombia, 2013.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. “El estudio de las políticas públicas”. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2007.

ARANCIBIA, Juan Pablo. Mediatización de la política. En comunicación y medios. Consultado el 09 de Octubre de 2016, en: <http://www.comunicacionymedios.uchile.cl/index.php/RCM/article/viewFile/12991/13273>

AUTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL 119 DE 2013. Expedidos en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento. Bogotá, 24 de julio de 2013. Consultado el 14 de septiembre de de 2016, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202013/009%20Auto%20119%20de%2024%20de%20junio%20de%202013%20seguimiento%20gobierno%20referente%20al%20componente%20de%20registro.pdf>

AUTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Expedidos en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento. Bogotá, 24 de julio de 2013: consultado el 15 de septiembre de 2016, en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

BOLÍVAR, Aura. “Mecanismos de Reparación en perspectiva comparada”, tomado de Reparar en Colombia: los dilemas en contexto de conflicto, pobreza y exclusión. Centro internacional para la justicia transicional (ICT) y centro de estudios de Derechos, justicia y Sociedad (dejusticia) 2007

BORDA GUZMÁN, Sandra y CEPEDA, Fernando. “Proceso de paz en Colombia. Participación de actores internacionales”. ECOE ediciones, Bogotá D.C, 2012.

CRISTO, Juan Fernando. “La guerra por las víctimas. Lo que nunca se supo de la ley”. Ediciones B, Colombia: 2012.

CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento) “Desplazamiento forzado y políticas públicas”. Colombia, Bogotá D.C, 2006.

CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento) “Desplazamiento forzado y construcción de paz en Colombia 2009 - 2010”. Colombia: Bogotá, 2009.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1991. Imprenta Nacional por solicitud de la Corte Constitucional. Consultado el 12 de agosto de 2016, en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

CORPORACIÓN DERECHOS PARA LA PAZ, PROYECTO PLANETA Y ARCOIRIS. “Presentación y descripción. Ley de víctimas”. Editorial Planeta Paz, Colombia: Bogotá, 2011.

DE GREIFF, PABLO. Los esfuerzos de reparación en una perspectiva internacional: el aporte de la compensación al logro de justicia imperfecta. Revista estudios socio-jurídicos. Volumen 7 numero 099. Universidad del Rosario. Bogotá, agosto 2005.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y ACNUR (Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas). “Principios rectores de los desplazamientos internos”. Editorial Fotoletros Ltda, Colombia: Bogotá D.C, 2001.

DECRETO 4800 DE 2011. Por el cual se reglamenta la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Presidencia de la Republica, Bogotá 10 de diciembre de 2011. Consultado septiembre de 2016, en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063>

DECRETO 4633 DE 2011. "Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas". Colombia, 09 de diciembre de 2011. Consultado en septiembre de 2016, en:

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4633\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4633_2011.html)

DECRETO 4635 DE 2011. "Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras". Colombia, diciembre de 2011. Consultado el 02 de septiembre de 2016, en:

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%204635%20de%202011.pdf>

DECRETO 1151 DE 2008. "por el cual se establecen los lineamientos generales de la estrategia de gobierno en línea de la Republica de Colombia, se reglamenta parcialmente la ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones". Presidencia de la república. Bogotá, 14 de abril de 2008. Consultado el 03 de septiembre de 2016, en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=29774>

DECRETO LEY 4633 DE 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Bogotá, Diario Oficial No. 48.278 de 9 de diciembre de 2011. Consultado el 01 de septiembre de 2016, en:

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4633\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4633_2011.html)

DECRETO LEY 4635 DE 2011. Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Bogotá, Diario Oficial 48278 de diciembre 9 de 2011. Consultado el 02 de septiembre de 2016, en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44984>

DÍAZ Catalina. Elementos para un programa administrativo de reparaciones de colectivas en Colombia. Ensayo tomado del libro “Reparar en Colombia: los dilemas en contexto de conflicto pobreza y exclusión”. Centro internacional para la justicia transicional (ICT). Colombia, Agosto del 2009.

DÍAS, Cristina. “Anotaciones históricas a la ley de restitución de tierras, Ley 1448 de 2011”. Editorial Aldía Consultores Jurídicos, Colombia, 2012.

ESPINOSA MORENO, Fernanda. Las razones detrás del conflicto en el Cauca. Corporación Nuevo Arco Iris. Julio 14 de 2012. Consultado el 18 de septiembre de 2016, en: <http://www.arcoiris.com.co/2012/07/las-razones-detras-del-conflicto-en-el-cauca/>

FAJARDO MONTAÑA, Darío. “Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980”. Editorial Oveja Negra. Colombia, Bogotá. 1984.

FAJARDO MONTAÑA, Darío. “Espacio y sociedad. Formación de las regiones”. Corporación colombiana para la Amazonía. Colombia, Bogotá. 1993.

FALS BORDA, Orlando. “Ante la crisis del país. Ideas-acción para el cambio”. El Ancora editores. Panamericana editorial. Bogotá, 2003.

FALS BORDA, Orlando. "Campesinos de los Andes: estudio sociológico de Saucío". Universidad Nacional de Colombia. Colombia, Bogotá. 1955.

FALS BORDA, Orlando. Historia de la cuestión agraria. Publicaciones la ROSCA de investigación y acción social. Bogotá, 1975. FALS BORDA, Orlando. "La teoría y la realidad del cambio sociocultural". Universidad Nacional de Colombia. Colombia, Bogotá. 1955.

FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL. "Las víctimas y la justicia transicional ¿Están cumpliendo los Estados latinoamericanos con los estándares internacionales?", Ed Fundación para el Debido Proceso Legal. Estados Unidos de América, Washington D.C, 2010.

GARAY SALAMANCA, Luis Jorge. "El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: garantizar la superación del ECI en el marco de la nueva ley de víctimas V8". Corcas editores, Colombia, 2012.

GARAY SALAMANCA, Luis Jorge. "El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: garantizar la superación del ECI en el marco de la nueva ley de víctimas V12". Corcas editores, Colombia, 2012.

Garay Salamanca, Jorge Luis. "El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes II". Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, CODHES. Colombia, Marzo del 2010.

Garay, Jorge Luis. "Repensar a Colombia: hacia un nuevo contrato social". Editorial, Tercer Mundo Editores. Bogotá D.C, 2002.

GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA. "¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y

dignidad, Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

HARTO DE VERA, Fernando. "Ciencia política y teoría política contemporáneas una relación problemática". Editorial Trotta s.a., Madrid, 2005.

HOBBS, Thomas. El Leviatán. Consultado el 14 de septiembre de 2016, en:  
<http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf>

JEREZ, Cesar y VALENCIA, Carolina. "Por el derecho a la tierra". Editorial Antropos, Bogotá, 2002.

LASSWELL D. Harold. Estructura y función de la comunicación en la sociedad. Consultado el 10 de septiembre de 2016, en:  
<http://periodismo.uchile.cl/talleres/teoriacomunicacion/archivos/lasswell.pdf>

LEY 1448 DE 2011. Diario Oficial de la Republica de Colombia 48.096, Bogotá, 10 de Junio de 2011. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en:  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

LEY 418 de 1997. Diario Oficial No. 43.201. Colombia, 26 de diciembre de 1997 Consultado el 22 de septiembre de 2016, en:  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0418\\_1997.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997.html)

LEY 1190 de 2008. "Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones". Bogotá, abril 30 del 2008. Consultado el 22 de septiembre de 2016, en:  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30119>

LEY 387 de 1997. "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la

violencia en la República de Colombia”. Bogotá, julio 18 de 1997. Consultado el 22 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>

LEY 975 DE 2005. Diario Oficial de la Republica de Colombia 45.980. Bogotá, 25 junio de 2005. Consultado el 12 de septiembre de 2016, en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17161>

LEY 962 DE 2005. Diario Oficial No. 46.023. Bogotá, 6 de septiembre de 2005. Consultado el 11 septiembre de 2016, en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0962\\_2005.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0962_2005.html)

LOZADA Y CASAS. “Enfoques para el análisis político”. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2008.

MARTÍNEZ CORTES, Paula. Ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia en contexto, “Contexto de conflicto socioeconómico, político y armado interno en Colombia”. Chile, FDCL: 2013.

MARTÍNEZ, D. Y VILLAR R. “Régimen de tierras en Colombia”. Ministerio de Economía Nacional. Colombia, Bogota.1939.

MACHADO, Absalón. “Políticas agrarias en Colombia 1900-1960”. Universidad Nacional de Colombia. Colombia, Bogotá, 1986.

MACHADO, Absalón. “Problemas agrarios en colombianos”. Siglo Veintiuno Editores. Bogotá, 1986.

MACHADO, Absalón. “*La reforma rural una deuda política y social*”. Fundación Mariano Ospina Pérez. Bogotá, 1981.

MACHADO Absalón. *Proyecto piloto para la negociación voluntaria de tierras en,*

La reforma agraria. Colección Documentos de la Misión Rural. Bogotá, 1998.

MACHADO, Absalón. *Nueva institucionalidad para el desarrollo* en, "EL Agro y la cuestión social". Tercer Mundo Editores en coedición con el Banco Ganadero, Caja Agraria y Vecol. Colombia, 1994.

MACHADO, Absalón. "Problemas agrarios colombianos. Siglo XXI". INCORA. Colombia, Bogotá. 1991.

MACHADO, Absalón. "La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio". El Ancora Editoriales. Bogotá.1998.

MACHADO, Absalón. "El mercado de la tierra en Colombia". ICCA. Bogotá.1999.

MOLANO, Diego. Retornar en vivir: Tres miradas a los retornos de la población desplaza. En: programa de naciones unidas para el desarrollo (PNUD) hechos del callejón. Bogotá, 2010.

MONZÓN, Luz Marina, Las medidas de rehabilitación. Posibilidades de contribuir a un proceso de reparación integral. Octubre 2011.

NAVARRO, Consuelo. "Participación de las víctimas en el proceso de paz". Deutsche G e Internationanale Zusammenarbeit. Bogotá, 2013.

NUÑEZ, Magda Paola. "Monografía político electoral Departamento del Cauca 1997 a 2007". Observatorio de Democracia de la Misión de Observación Electoral (MOE). Corporación Arco Iris. Bogotá: 2007.

OBSERVATORIO DE CONSTRUCCIONES DE PAZ, CUADERNOS PAZ A LA CARTA. "Justicia Transicional y construcción de paz". Universidad Tadeo Lozano, 2013. Consultado el 28 de agosto de 2016, en:

[http://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field\\_attached\\_file/cuaderno4.pdf](http://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/cuaderno4.pdf)

OPRIMNY. R Y SAFFON. M ¿“La justicia transicional sin transición? Verdad justicia y reparación para Colombia”. Ediciones Átropos, Bogotá, 2006.

PALACIOS, Marco. “¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930”. Universidad de los Andes. Colombia, Bogotá. 2011.

PALACIOS, Marco. “Las sociedades agrarias en América Latina desde 1930 al presente”. En Historia General de América Latina. Vol. VIII Trotta: UNESCO. 2008.

PLAN DE DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA. 2012 – 2015. Cauca todas las oportunidades, Gobernador Temístocles Ortega. Consultado el 10 de agosto de 2016, en: <http://kiterritorial.co/wp-content/uploads/2015/12/Plan-de-Desarrollo-Cauca-2012-2015.pdf>

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE POPAYÁN. “Fuentes de progreso con seguridad” 2012 – 2015. Alcalde Francisco Fuentes. Consultado el 12 de agosto de 2016, en: <http://popayan-cauca.gov.co/apc-aa-files/66356563383661643934386531336632/ESTRATEGICOPDM.pdf>

PROGRAMA POBLACIONES AFECTADAS POR EL CONFLICTO. La memoria desde las víctimas V: Cauca Caminos de la organización social y comunitaria. Corporación Arco Iris. Bogotá, diciembre 2007.

Pizarro Leongómez, Eduardo. “Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva compara”. Tercer Mundo Editores, en colaboración con el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad

Nacional de Colombia. Bogotá, 1996.

RAWLS, John. "Teoría de la justicia". México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

RETTBERG, Angélica. "Medios, democracia y poder". Omar. Universidad de los Andes. Bogotá, 2011.

RETTBERG, Angélica. "Reparación en Colombia: ¿Qué quieren las víctimas? Retos, desafíos y alternativas para garantizar la integridad". Cooperación Técnica Alemana ProFis. Bogotá, 2010.

RINCON, Tatiana. "Verdad, justicia y reparación: la justicia de la justicia transicional". Editorial Universidad del Rosario, Bogotá D.C, 2010.

ROLDAN, Sergio. Reparación colectiva en el marco de la ley de justicia y paz. Documento de trabajo aprobado por el ETI. Colombia, agosto de 2006.

ROTH, Andre Noël, "Enfoques para el análisis de políticas públicas". Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2010

SÁNCHEZ STEINER, Lina María, "Impacto urbano del desplazamiento forzado en Mocoa – Putumayo: Elementos de diagnóstico y planteamientos para un reordenamiento espacial". Fundación Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP, Colombia: Bogotá, 2007.

SEN Amartya "La idea de la justicia". ED. Taurus, Alfaguara, S.A. Colombia, Julio 2010.

SENTENCIA C250 2012. Diario Oficial No. 48.096. Bogotá, 10 de junio de 2011. Consultado el 15 de septiembre de 2016, en:

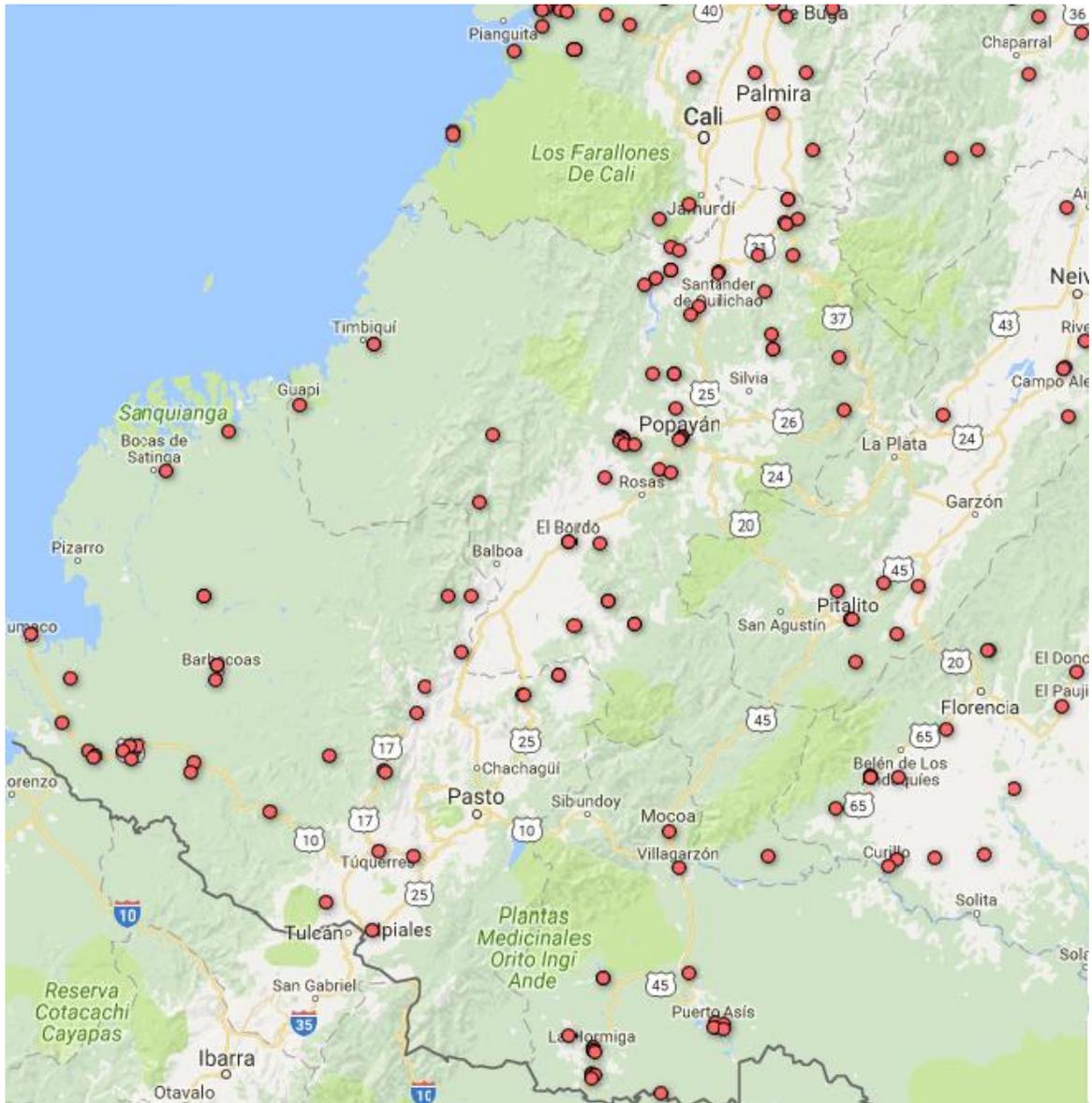
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-250-12.htm>

UPRIMMY YEPES, Rodrigo. “Las víctimas y la justicia transicional ¿están cumpliendo los estados latinoamericanos con los estándares internacionales?”. 2010.

VALLESPÍN OÑA, Fernando. “Nuevas teorías del Contrato Social: John Rawls, Robert Nozick y James”. Alianza Editorial, S. A, Madrid, 1985.

## ANEXOS

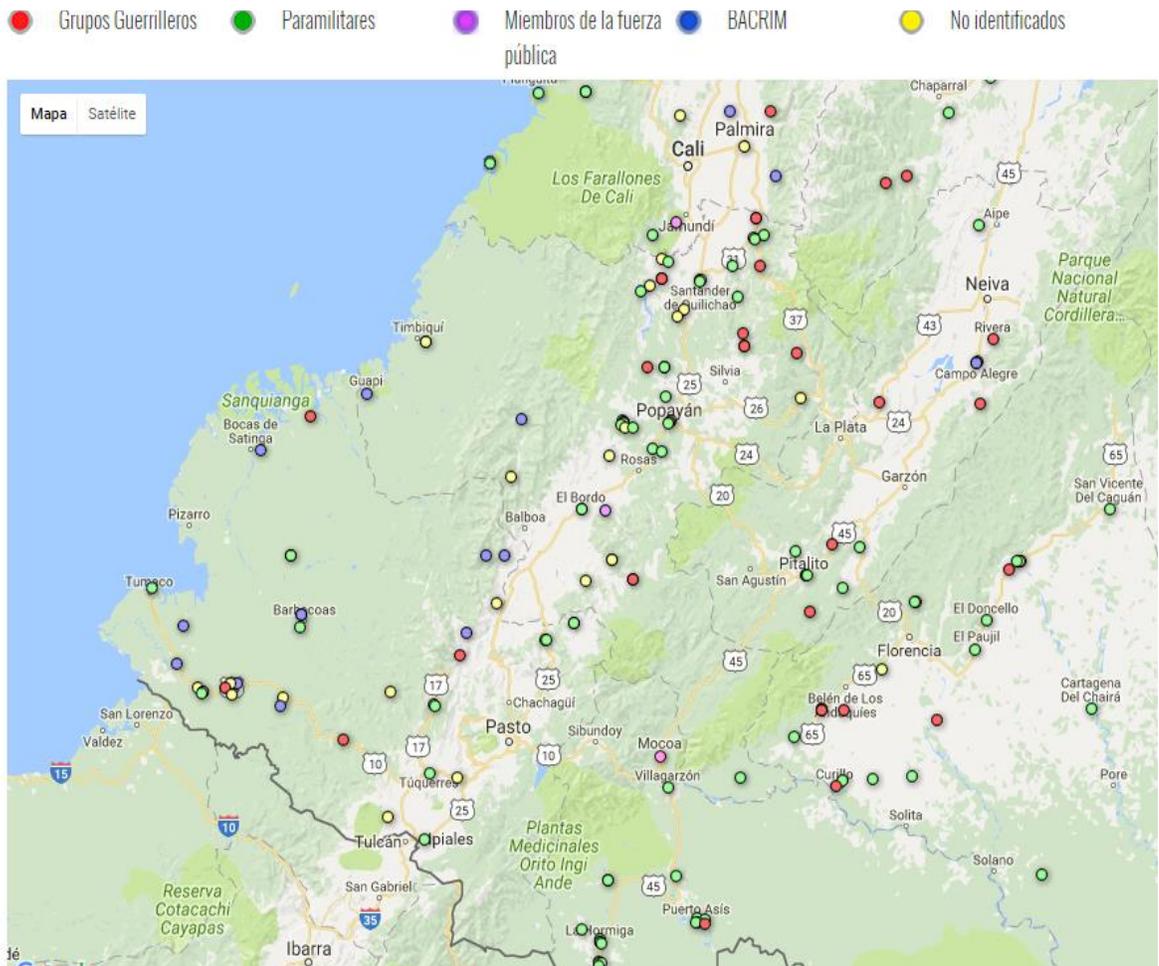
### ANEXO A. Mapa 1. Masacres ocurridas en el Cauca entre 1982-2013



Fuente: mapa tomado de Rutas del Conflicto, geografía del terror, masacres por año (1982-2013).

Consultado el 10 de octubre de 2016, en: <http://rutasdelconflicto.com/geografia-del-terror/masacres-por-rango.php>

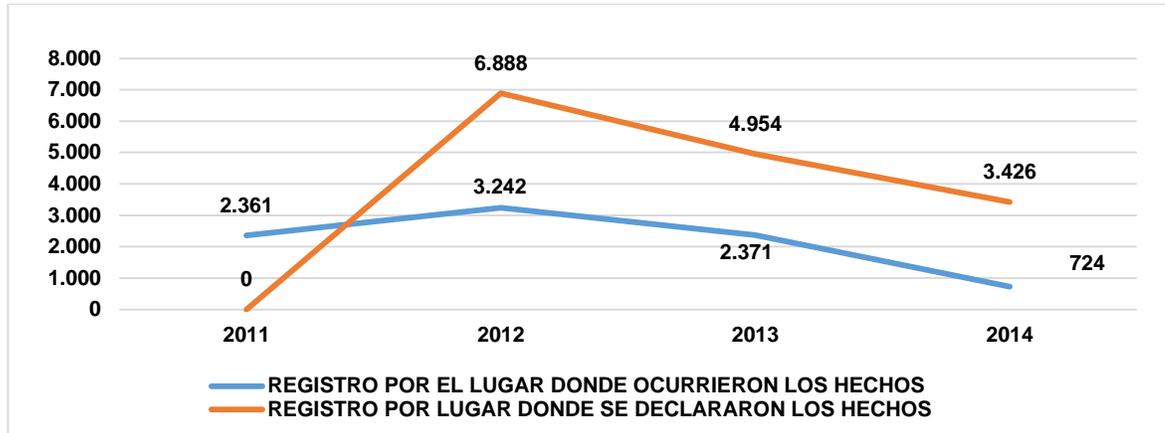
ANEXO B. Mapa 2. Mapa masacres por actor violento Cauca 1982-2013



Fuente: mapa tomado de Rutas del Conflicto, geografía del terror, masacres por actor violento.

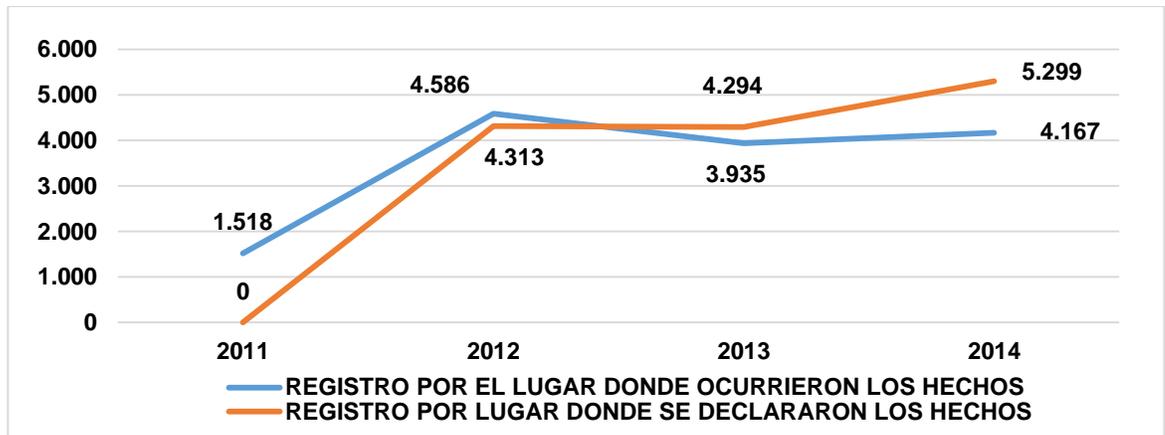
Consultado el 10 de octubre de 2016, en: <http://rutasdelconflicto.com/geografia-del-terror/masacres-por-grupos.php>

ANEXO C. Grafica 1. Dinámica del registro único de víctimas por acto terrorista (atentados, combates, hostigamiento) en el Cauca 2011-2014



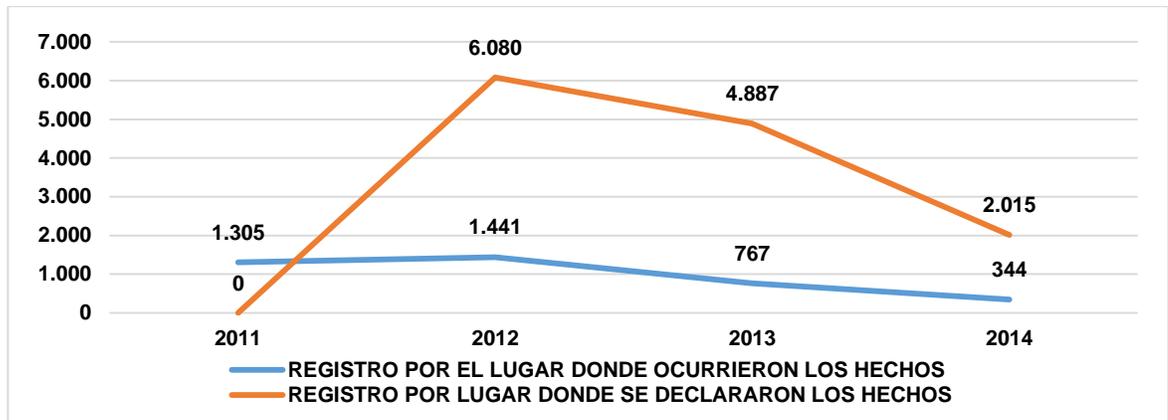
Fuente: elaboración propia con datos tomados del RUV, consultado en septiembre de 2016, en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

ANEXO D. . Grafica 2. Dinámica del registro único de víctimas por amenaza Cauca 2011-2014



Fuente: elaboración propia con datos tomados del RUV, consultado en septiembre de 2016, en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

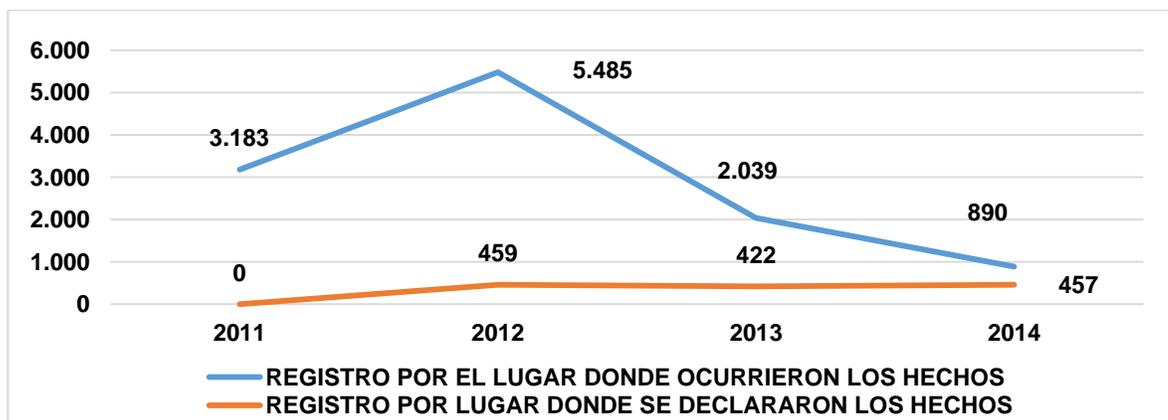
ANEXO E. Grafica 3. Dinámica del registro único de víctimas por homicidio Cauca 2011-2014



Fuente: elaboración propia con datos tomados del RUV, consultado en septiembre de 2016, en:

<http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

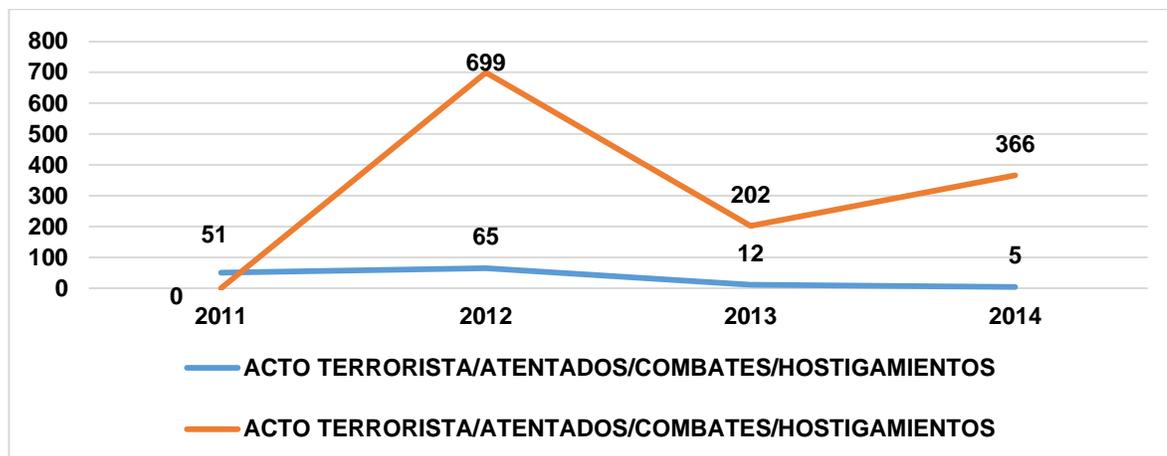
ANEXO F. Grafica 4. Dinámica del registro único de víctimas por pérdida de bienes muebles o inmuebles Cauca 2011-2014



Fuente: elaboración propia con datos tomados del RUV, consultado en septiembre de 2016, en:

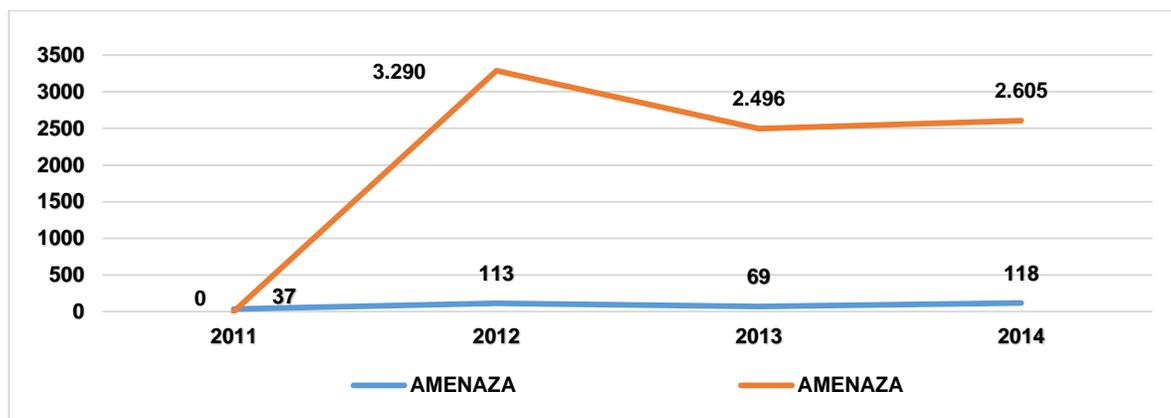
<http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

*ANEXO G. Dinámica del registro único de víctimas por acto terrorista/ atentados/ combates/ hostigamientos en Popayán entre 2011-2014*



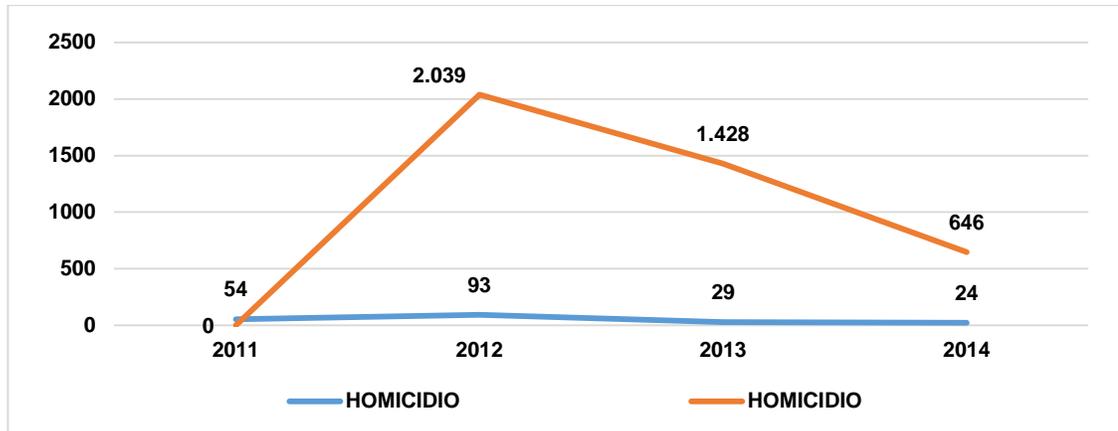
Fuente: Elaboración propia con datos tomados del RUV, consultado en septiembre de 2016, en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

*ANEXO H. Dinámica del registro único de víctimas por amenaza en Popayán entre 2011-2014*



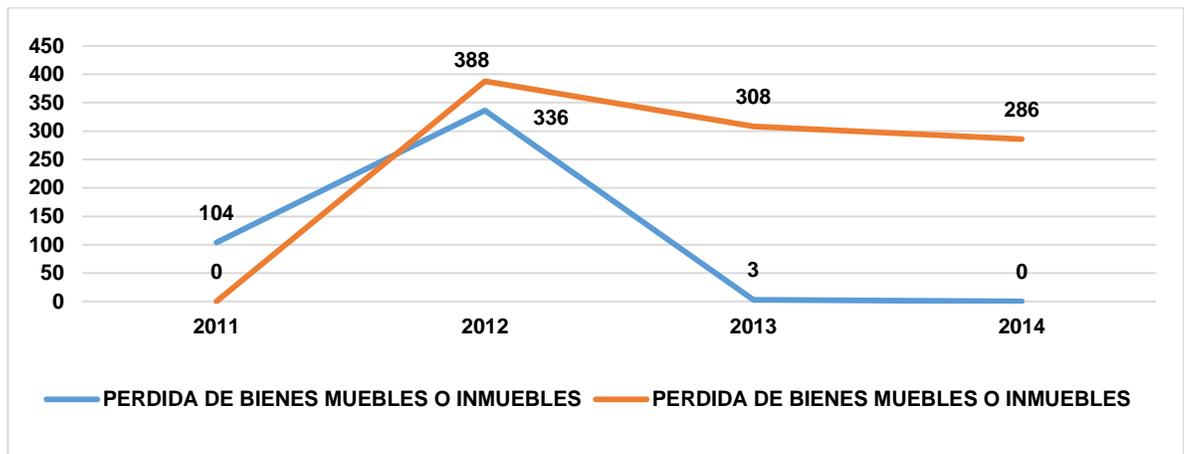
Fuente: Elaboración propia con datos tomados del RUV, consultado en septiembre de 2016, en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

*ANEXO I. Dinámica del registro único de víctimas por homicidio en Popayán entre 2011-2014*



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del RUV, consultado en septiembre de 2016, en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

*ANEXO J. Dinámica del registro único de víctimas por pérdida de bienes muebles o inmuebles en Popayán entre 2011-2014*



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del RUV, consultado en septiembre de 2016, en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

*ANEXO K. Tabla 1. Dinámica de la producción de los medios escritos (El Tiempo, Diario del Cauca, Proclama del Cauca) sobre la ley 1448 de 2011.*

<b>CONCEPTO</b>	<b>JUSTICIA</b>	<b>REPARACIÓN INTEGRAL</b>	<b>RESTITUCIÓN Y REUBICACIÓN</b>	<b>TOTAL</b>
<b>EL TIEMPO</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>33</b>	<b>89</b>
Registro único de víctimas	5			5
Actores Políticos y Sociales Reconocen la Condición de Víctimas	3	1		4
Procesos Gubernamentales para Reconocer las Víctimas	13			13
Actos Conmemorativos a las Víctimas	1			1
Preservación de la memoria Histórica	6			6
Ayuda Humanitaria		1		1
Salud		4	1	5
Educación		1		1
Atención a las víctimas		6	1	7
Apoyo Psicosocial		1		1
Indemnización				
Acompañamiento		4		4
Reparación a Niños, Niñas y Adolescentes		2		2
Registro Único de Tierras			5	5
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas			8	8
Restitución de Tierras			13	13
Retornos			1	1
Reparación Colectiva				
Otras		8	4	12
<b>DIARIO DEL CAUCA</b>	<b>40</b>	<b>37</b>	<b>14</b>	<b>91</b>
Registro único de víctimas	7			7
Actores Políticos y Sociales Reconocen la Condición de Víctimas	9			9
Procesos Gubernamentales para Reconocer las Víctimas	12			12
Actos Conmemorativos a las Víctimas	6			6
Preservación de la memoria Histórica	2			2

Ayuda Humanitaria	1	5		6
Salud		2		2
Educación		2		2
Atención a las víctimas		10		10
Apoyo Psicosocial		5		5
Indemnización		3		3
Acompañamiento		8	1	9
Registro Único de Tierras			3	3
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas			3	3
Restitución de Tierras			4	4
Retornos			1	1
Reparación Colectiva			1	1
Otras	3	2	1	6
<b>PROCLAMA DEL CAUCA</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>40</b>
Registro único de víctimas	1			1
Actores Políticos y Sociales Reconocen la Condición de Víctimas	11			11
Procesos Gubernamentales para Reconocer las Víctimas	6			6
Actos Conmemorativos a las Víctimas	1			1
Preservación de la memoria Histórica	3			3
Ayuda Humanitaria		2		2
Atención a las víctimas		6		6
Indemnización		1		1
Reparación a Niños, Niñas y Adolescentes		2		2
Acompañamiento		3		3
Restitución de Tierras			3	3
Otras		1		1
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>89</b>	<b>91</b>	<b>40</b>	<b>220</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los registros periodísticos del Tiempo, Diario del Cauca y Proclama del Cauca

## **ANEXO METODOLÓGICO I**

### **Guía de análisis de contenido en prensa**

1. **CODIFICADOR:** JOSÉ FERNANDO VELASCO VELASCO

2. **COBERTURA:**

**ACLARACIONES INICIALES (PRENSA LOCAL Y PRENSA NACIONAL):**

La ley 1448 de 2011 sobre reparación y restitución de tierras se estableció en Bogotá D.C el 10 de junio de 2011. El primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos va del 2010 hasta el 2014. Por esa razón, la investigación busca analizar el funcionamiento de la política pública en dicho periodo.

Por lo tanto, se analizaron las noticias de prensa local y nacional desde el 01 de enero de 2011, hasta el 31 de diciembre de 2014. Con la finalidad de contextualizar la promulgación de la ley y las acciones políticas de la ley 1448 de 2011.

3. **Muestra:**

Se realizó una revisión y sistematización de prensa; de un diario nacional y dos diarios locales. El diario nacional objeto de estudio es “El Tiempo”, la revisión de prensa se realizó vía electrónica. Para el análisis local, se desarrolló un ejercicio de revisión de archivo en el Diario del Cauca y una revisión online del periódico Proclama del Cauca.

Por consiguiente, se realizó una revisión de prensa en la página web del periódico nacional El Tiempo. Donde, la revisión se desarrolló durante un tiempo estimado para el análisis (2 meses, 60 días). Por lo tanto, se analizaron las noticias más relevantes publicadas todos los días desde el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014 (un margen de 1335 días de análisis). Por eso, se revisaron todas las noticias que respondieron al tema: “Ley 1448 de 2011”, las cuales se sistematizaron en una base de datos cualitativos.

Con respecto al Diario del Cauca, se desarrolló una revisión de archivo (en un margen de 60 días). Tiempo en el cual, se realizó una exploración física a través de un registro fotográfico de las noticias más relevantes. Donde las noticias más importantes, que respondieron al tema “Ley 1448 de 2011 en el Cauca y en Popayán”, se sistematizaron en una base de datos cualitativa.

Para el análisis del periódico Proclama del Cauca, se realizó una revisión online de las noticias más relevantes en un margen de 30 días (un mes), que responda al tema “Ley 1448 de 2011” en el Cauca y en Popayán. Por consiguiente, las noticias más relevantes se sistematizaron en una base de datos cualitativa.

Para la sistematización de la base de datos de prensa, se analizó cada noticia que responda a las variables dependientes (justicia, reparación integral y restitución de tierras). Si la noticia corresponde a una variable independiente o concepto, se sistematizara, si no corresponde a las variables no se sistematizara. También, si la noticia responde a dos o más variables, la noticia será sistematizada las veces que sea necesario, esta sistematización será entendida como entrada.

Número de noticias analizadas en el diario del Cauca: 91

Número de noticias analizadas en El Tiempo: 89

Número de noticias analizadas en el diario Proclama del Cauca: 40

**Total de noticias analizadas: 220**

Número de entradas sistematizadas en el Diario del Cauca: 105

Número de entradas sistematizadas en El Tiempo: 89

Número de entradas sistematizadas en el diario Proclama del Cauca: 42

**Total de entradas analizadas: 252**

#### **4. NÚMERO DE NOTICIA (ID)**

Es el número que sirve para identificar la unidad de análisis. Por unidad de análisis se entiende cualquier pieza destacada del resto por un elemento grafico (como por ejemplo un cordel) y que añade un punto de vista. Así, cuando un tema está tratado a toda página en despieces, cada despiece es una unidad de análisis.

## 5. MEDIO

1. El Tiempo
2. Diario del Cauca
3. Proclama del Cauca

## 6. FECHA

Se apuntó la fecha con formato DD/MM/AA. Es decir 07/11/11 para el 07 de noviembre de 2011.

## 7. TÍTULO

Se sistematizo con el fin de contextualizar la noticia

## 8. DESCRIPCION DE LA NOTICIA

Identifica y nombra los hechos y actos más relevantes de la noticia.

## 9. CONCEPTOS

Son el conjunto de eventos y acciones que se clasifican conceptualmente como justicia, reparación integral, restitución y reubicación.

1. Justicia
2. Reparación integral
3. Restitución y reubicación

## 10. EVENTOS

1. **Reconocimiento jurídico de las víctimas:** acción judicial que identifica la violación cometida según el artículo 3° de la ley 1448 de 2011.

2. **Reconocimiento político y gubernamental de las víctimas:** son las acciones políticas y sociales que propenden a la reparación de las víctimas.
3. **Justicia simbólica y memoria histórica:** son los actos conmemorativos que la sociedad realiza para la prevención de la memoria histórica.
4. **Asistencia:** acciones que presentan favor, ayuda o socorro a las víctimas.
5. **Reparación individual:** medidas de satisfacción personal a las víctimas.
6. **Rehabilitación:** acción de reponer social y psicológicamente al individuo.
7. **Satisfacción:** medidas confianza y seguridad.
8. **Reconocimiento jurídico a las víctimas de restitución de tierras:** acción judicial que identifica y comprueba el desplazamiento violento de individuos de un predio, según la ley 1448 de 2011.
9. **Reconocimiento agrario a las víctimas de restitución de tierras:** restitución agraria del bien ultrajado, sea en reubicación individual o colectiva.
10. **Otras.** Incluir en observaciones
11. **ninguna.** No se puede codificar

## 11. ACCIONES

Hechos o actos específicos que responden directamente a los eventos y a los conceptos

- Si la noticia tiene varias repercusiones solo se codificara la que se crea más relevante, no por extensión sino por contenido. La noticia puede hacer referencia a varias acciones, por lo tanto se codificara cada una de las acciones por separado. Si algunas de las acciones son importantes para la investigación, se tomará la más relevante.
- Si el titular, antetítulo, leal y contenido cubre la misma acción, todo es la misma acción.
- Si el contenido hace referencia a dos o tres acciones diferentes al titular, antetítulo, leal; se desagregaran individualmente y se codificaran acciones diferenciadas.

1. **Registro Único de Víctimas:** toda acción que hace referencia al registro de las víctimas en las unidades de atención.
2. **Actores políticos y sociales reconocen la condición de víctimas:** cualquier manifestación de la sociedad civil colombiana y de la comunidad internacional sobre la ley de víctimas y de restitución de tierras.
3. **Procesos gubernamentales para reconocer las víctimas:** toda acción del gobierno que afecte o haga referencia a la Ley 1448 de 2011.
4. **Actos conmemorativos a las víctimas:** todo acto conmemorativo en alusión a las víctimas.
5. **Preservación de la memoria histórica:** acciones en favor de la preservación de la memoria histórica de las víctimas del conflicto armado en Colombia.
6. **Ayuda humanitaria:** toda acción internacional y nacional, considerada como ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto armado colombiano.
7. **Salud:** toda acción que responda al tema de la salud y su cobertura a las víctimas.
8. **Educación:** toda acción que responda al tema de la educación y su cobertura a las víctimas.
9. **Extinción del servicio militar:** todas las acciones relacionadas al beneficio otorgado a las víctimas de la finalidad del servicio militar.
10. **Apoyo psicosocial:** las diferentes acciones que buscan rehabilitar a las víctimas del conflicto armado en Colombia, como el apoyo psicológico y terapéutico.
11. **Indemnización:** acciones relacionadas con la reparación económica individual de las víctimas.

12. **Reparación a niños, niñas y adolescentes:** acciones relacionadas a la reparación de todos los menores de edad víctimas del conflicto armado interno.
13. **Acompañamiento:** todas las acciones de programas de acompañamiento a las víctimas, como capacitaciones jurídico-normativas, programas informativos, programas para las víctimas de minas antipersona, entre otras
14. **Registro Único de Tierras:** toda acción que hace referencia al registro de restitución de tierras
15. **Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas:** todas las acciones en que hace referencia al registro único de restitución de tierras.
16. **Restitución de tierras:** toda acción individual en la que haya restitución de tierras.
17. **Retornos:** toda acción de regreso de las víctimas al lugar del origen del desplazamiento
18. **Reparación Colectiva:** toda acción colectiva en la que haya restitución de tierras
19. **Otras:** incluir en observaciones
20. **Ninguna:** no se puede codificar

## 12. ACTORES

Para realizar la codificación de los actores, se ha realizado una clasificación particular porque se ha tomado las entidades, ministerio, órganos de control y todas las entidades del gobierno, de una forma global. Esta clasificación es para facilitar la codificación, para evitar la extensión de actores codificados. De esta forma, ya no hay que codificar todas las entidades, que pudiesen ser cientos, como ministerios, órganos de control, altas cortes, las diferentes alcaldías y gobernaciones, entre otras.

Ejemplo: se necesita codificar Ministerio de Defensa. Se codifica el número 11 que corresponde a ministerios y en la última casilla, la de observaciones, se especifica que ministerio es.

1. **Estado colombiano:** es todo el aparato estatal, las diferentes ramas del poder, además de organismos de vigilancia, las fuerzas armadas, el sistema de salud y de educación (esta categoría general se realizó porque, para la política pública su ejecución, implementación y desarrollo depende del conjunto de entidades estatales). Se especificará en las observaciones cual es el conjunto de entes gubernamentales al que se hace referencia.
2. **Víctimas:** personas víctimas del conflicto armado según el artículo 3° de la ley 1448 de 2011, incluyendo niños, niñas, adolescentes y ancianos.
3. **Sociedad civil:** sociedad colombiana que no ha sido afectada por la violencia.
4. **Gobierno Nacional:** se tomara como “Gobierno Nacional” las diferentes acciones de la Presidencia de la Republica de Colombia y sus diferentes agencias.
5. **Sistema general de seguridad social y salud:** todo el sistema colombiano de salud.
6. **Sistema general de educación:** todo el sistema colombiano de educación.
7. **Órganos de control:** fiscalía, procuraduría y contraloría. En las observaciones se hará referencia al órgano de control correspondiente.
8. **Jueces o magistrados:** son todos los jueces y magistrados de diferentes secciones y circuitos incluyendo altas cortes. Se referenciar la respectiva diferencia en las observaciones.
9. **Congreso de la república:** las dos cámaras, el senado y la cámara de representantes. En las observaciones se hará referencia a la cámara a

la que pertenece la acción y también se nombrara si es un senador o representante a la cámara.

10. **Ministerios:** son todos los gabinetes de gobierno (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Comercio, Industria y turismo; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Justicia y de Derecho; Ministerio de relaciones Exteriores; Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Cultura; Ministerio de Educación; Ministerio del Interior; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Salud y Protección social; Ministerio del Trabajo y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio). En las observaciones se hará referencia al ministerio correspondiente.
11. **Defensoría del Pueblo:** Incluye la Defensoría del Pueblo (Nacional) y la Defensoría del Pueblo en Popayán. En las observaciones se realizara la referencia correspondiente.
12. **Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas:** incluye acciones a nivel nacional y local. Se realizara la distinción en las observaciones.
13. **Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas:** incluye acciones de la unidad a nivel nacional y local. Se realizara la distinción en las observaciones.
14. **ICBF Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:** toda manifestación a nivel municipal (Popayán) y departamental (Cauca).
15. **Mesa de Participación de Víctimas:** acciones de la mesa de participación a nivel nacional y local (departamento del Cauca y Popayán).

16. **Centro de Memoria Histórica:** Incluye acciones del Centro Nacional de Memoria Histórica y todas las fundaciones creadas para la verdad y la memoria.
17. **Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario:** comprende todas las acciones de ONG'S, Cruz Roja (nacional e internacional) y organismos internacionales en pro de los Derechos Humanos y del derecho Internacional Humanitario. Se especificara en las observaciones
18. **El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA):** comprende las acciones relacionadas con el SENA y sus subsidios.
19. **Alcandía Municipal de Popayán:** comprende todas las secretarías municipales de gobierno. Se especificara en las observaciones.
20. **Gobernación del Cauca:** comprende todas las secretarías y entes de gobierno departamentales. Se especificara en las observaciones.
21. **Otros:** incluir en observaciones.
22. **Ninguno:** no se puede codificar.

### 13. OBSERVACIONES

En la casilla de observaciones se realizaran diferentes anotaciones. Las anotaciones se realizaron dependiendo de las necesidades del registro, siempre se realizaran dependiendo de las necesidades del registro, siempre se especificara y se individualizara el actor. Además, si las acciones y eventos no han podido ser codificados, en las observaciones se realizará la anotación de la acción o el evento, para facilitar la desagregación y triangulación de la información.

## ANEXO METODOLOGICO II

### Estructura de la entrevista:

1. **Nombre del entrevistador:** José Fernando Velasco Velasco
2. **Tipo de entrevista:** Cara a Cara
3. **Número de la muestra:** 6 personas víctimas del conflicto armado colombiano, tomadas al azar, residentes de la ciudad de Popayán
4. **Número de preguntas:** 7
5. **Tipo de preguntas:** abiertas y cerradas
6. **Preguntas:**
  - a. ¿cuéntame la historia de tu vida antes del suceso violento?
  - b. ¿cuéntame el suceso violento?
  - c. ¿Cuéntame la historia de tu vida después del suceso violento?
  - d. ¿Cómo supo o se enteró de la Unidad de Víctimas?
  - e. ¿Qué noción o idea tiene del funcionamiento de la ley 1448 de 2011, sobre la reparación integral y restitución de tierras?
  - f. ¿piensa que la reparación y la restitución de la Ley 1448 de 2011 son un buen camino para la paz?
  - g. ¿usted como víctima quiere la paz?

### 7. Referencia metodológica:

El método realizado será el mismo utilizado por Alfredo Molano en su texto *Siguiendo el corte. Relatos de guerra y de tierra*, el cual es denominado por Orlando Fals Borda como “imputación”, realizado a través de las entrevistas, donde se escoge un personaje o se identifica una persona independiente que pueda entregar información valiosa sobre el tema investigado. Esta técnica: “se desarrolla como una alternativa investigativa válida, como una búsqueda legítima de hechos y evidencias sobre la realidad elusiva, especialmente en

aquellas circunstancias en la que no hay documentación escrita ni fuentes secundarias accesibles; todo ello con la fin de rescatar la historia olvidada o prohibida y además de registrar la vida que se agita inédita ante nuestros ojos”<sup>1</sup>.

#### **8. Técnica:**

Las técnicas de imputación son una forma de estudiar las estructuras sociales, realizando un análisis político, económico y social, desde la antropología. Las entrevistas o técnicas de imputación serán el instrumento que dominara la recuperación histórica de la ley 1448 de 2011, desde la noción de las víctimas como una forma de tradición y protesta. Este ejercicio de rescatar históricamente los hechos con una mirada crítica, desde el conocimiento elemental de las víctimas, ya se habían utilizado antes en la literatura y en los estudios sociales, como la *Vorágine* de José Eustasio Rivera, *Historia doble de la costa. Monpox y loba* de Orlando Fals Borda; y *las historias de rocamandaca* de David Sánchez Juliao.

#### **9. Organización general de la entrevista:**

- a. Introducción: ¿Quién es y que representa? (busca introducir al entrevistado)
- b. Cuerpo de la entrevista: historia de vida del entrevistado
- c. Cierre de la entrevista: noción o idea de las víctimas sobre la ley 1448 de 2011 y la paz.

---

<sup>1</sup> Ver, FALS BORDA, EN MOLANO ALFREDO. Prólogo, “siguiendo el corte. Relatos de guerra y de tierra”. El Ancora Editores. Bogotá, Colombia, 1996.

