

**PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA
DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS. MUNICIPIO DE PUERTO RICO, CAQUETÁ 2011-
2015.**

AUTORA

MERLY YULIHET HERNÁNDEZ MORENO

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA

POPAYÁN, CAUCA

2018

**PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA
DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS. MUNICIPIO DE PUERTO RICO, CAQUETÁ 2011-
2015.**

AUTORA

MERLY YULIHET HERNÁNDEZ MORENO

Presentado para optar al título de: Politóloga

DIRECTOR

ALEXÁNDER CASTILLO GARCÉS

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA

POPAYÁN, CAUCA

2018

DEDICATORIA

A mi madre, un ángel que me guarda desde el infinito firmamento.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I: INTERVENCIÓN INSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN EL MUNICIPIO DE PUERTO RICO, DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ (2011 – 2015).....	6
1.1. Componentes y ejes estratégicos en la formulación del programa de restitución de tierras.....	6
1.2. Planes y programas de reparación integral, sub-componente Restitución, a las víctimas del conflicto armado en el marco de la Ley 1448 de 2011.....	14
1.3. Articulación del Plan de Desarrollo Departamental y municipal (Puerto Rico) con las políticas de restitución de tierras, 2012-2015.....	18
CAPÍTULO II: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.....	25
2.1. Reconstrucción del proceso de restitución de tierras en Colombia (Conpes 2804 de 1995, Ley 387 de 1997 y Ley 975 de 2005).....	25
2.2. Mecanismos de participación de las víctimas en la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.....	32
2.3. Escenarios de participación de las víctimas en la implementación del programa de restitución de tierras.....	39
CAPÍTULO III: FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN EL MARCO DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS, MUNICIPIO DE PUERTO RICO, DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ (2011-2015).....	46
3.1. Fortalezas en el proceso de participación de las víctimas en el programa de restitución de tierras.....	46
3.2. Debilidades en el proceso de participación de las víctimas en el programa de restitución de tierras.....	54
3.3. Alcances de las mesas locales de participación de las víctimas en la restitución de tierras.....	60
CONCLUSIONES.....	67
BIBLIOGRAFÍA.....	73
ANEXOS.....	76

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado en Colombia y el despojo de la tierra (como consecuencia del primero), durante las últimas cinco décadas, han sido ocasionados por muchos motivos. Entre las principales causas se encuentra el conflicto armado que, pese a tener actualmente un nivel bajo de intensidad, sigue existiendo. Una diversidad de actores lo componen, como son (o fueron): los paramilitares, las guerrillas (principalmente la desmovilizada FARC-EP y ELN -aún vigente-) y el Ejército colombiano. Al respecto, la Contraloría General de la República (2013), destaca que el conflicto “además de ser bélico, implica una serie de intervenciones territoriales que guardan una relación de funcionalidad entre los intereses sociales, económicos y políticos de particulares no armados y el propósito territorial de las estructuras armadas” (p.61).

Esta situación pone en evidencia que las víctimas también han sido desamparadas por varias décadas por parte del gobierno central, o por lo menos, las acciones encaminadas a solucionar este problema han resultado ineficientes, incluso inexistente en regiones de Colombia como el Caquetá. Este departamento cuenta con presencia del narcotráfico y un marcado conflicto de tierras entre actores armados y colonizadores (empresas extranjeras, latifundistas, empresarios, bandas criminales, guerrilla, entre otros). Cuya situación se volvió crítica por los innumerables cambios de política y normatividad jurídica que ha sufrido el campo desde la mitad del siglo XX (Rocha, 2014).

Antes de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, varias políticas (de la misma naturaleza), intentaron atender y asistir a la población víctima del conflicto armado. Entre los antecedentes más próximos a la actual ley de víctimas destacan, pues, el documento Conpes 2804 de 1995. Con este instrumento, el Estado pone en evidencia el fenómeno del desplazamiento y lo reconoce, por primera vez, como consecuencia del conflicto armado y el causante de diversos conflictos políticos y sociales (Guerrero, 2010). Hasta esa fecha (1995) no existía ningún tipo de política para atender el fenómeno del desplazamiento y mucho menos brindar las garantías de atención y reparación a la población desplazada. Por tal motivo, las autoridades nacionales, regionales y locales no tenían en sus manos los lineamientos para poder intervenir. La falta de claridad de la política formulada en el Conpes y el crecimiento acelerado

del conflicto en la década de los 90 llevaron a que este instrumento no tuviera el alcance necesario para proteger a las víctimas del conflicto (Sandoval, 2009).

Ante la situación y con el ánimo de incluir una política de carácter vinculante y de aplicación nacional, el gobierno de Samper (1994-1998), formula la Ley 387 de 1997, a la que, algunos analistas, han denominado la columna vertebral de la políticas de atención a la población desplazada víctima de la violencia (Mojica, 2007). A través de ella se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para atender de manera integral el desplazamiento forzado a partir de la unión de las distintas instancias públicas, privadas y comunitarias (González, 2014). Mediante esta instancia y el sistema de leyes señalado, el gobierno emprende una serie de políticas para brindar atención a los desplazados, incrementado el presupuesto nacional para tal fin. Con esta serie de medidas se pretendía reivindicar los derechos constitucionales de la población desplazada, obedeciendo, así mismo, a una sujeción internacional, particularmente la proveniente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Aunque la ley 387 de 1997 incluía tres lineamientos generales: i) prevención del desplazamiento armado, ii) la atención humanitaria de emergencia y iii) la estabilización socio económica, para hacerle frente al fenómeno del desplazamiento, los recursos destinados a la política y los resultados que de ella se desprendieron dieron a conocer la poca eficacia de la política (Roth, 2012). Debido a los malos resultados de la Ley 387 de 1997, la Corte Constitucional, bajo Sentencia T-025 de 2004, declaró el Estado de Cosas Inconstitucionales por las precarias condiciones de vida de la población desplazada y exhortó al ejecutivo a complementar/garantizar la ley o formular una que asegurara la reparación integral y la reivindicación de los derechos de la población víctima de desplazamiento.

Para cumplir con el requerimiento de la Corte, en el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), se crea la ley 975 de 2005 que agrega el componente de verdad, justicia y reparación a los tres lineamientos de la ley 387 de 1997. Pese a ello, el carácter asistencialista (alojamiento y alimentación) persistió y en 2011, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, afirmó que el Estado de Cosas Inconstitucionales se mantenía.

En ninguna de las normas anteriores, la participación de las víctimas se incluyó; por el contrario siguió siendo marginal o supeditada a la eficacia de los estamentos públicos, lo que

impidió y siguió limitando la participación democrática y activa de las víctimas con base en los mecanismos constitucionales. Dejando sin base, y posiblemente sin legitimidad, la toma de decisiones, las alternativas resultantes y las acciones implementadas. En este sentido, este trabajo tiene como objetivo analizar la participación de las víctimas en la implementación del programa de restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011 municipio de Puerto Rico, Caquetá durante el periodo 2011 al 2015.

Asumiendo que la inexistencia de la participación de las víctimas en la construcción y seguimiento a la implementación del programa de restitución de tierras impide garantizar el goce efectivo de sus derechos, se tiene como hipótesis de trabajo que: la participación de las víctimas dentro del proceso de implementación del programa de restitución de tierras es circunstancial y supeditada a las acciones de las instituciones públicas que el Estado ha determinado para la realización de dicho proceso, lo que significa que la participación de las víctimas está limitada e impide una construcción adecuada de la política pública y la democracia en Colombia.

Por otro lado, el periodo de estudio aquí abordado: 2011 – 2015, deriva de la necesidad de estudiar la participación de la población del municipio de Puerto Rico (Caquetá) en la implementación de la Ley 1448 de 2011, pues esta empieza a regir desde ese año. Además este municipio se encuentra entre aquellos que no tienen un desempeño integral sobresaliente en términos de ejecución y cumplimiento de sus planes de desarrollo, lo que implica una baja eficiencia en el cumplimiento de indicadores de política como una débil capacidad de gestión administrativa y fiscal (PNUD, 2014) (Alcaldía de Puerto Rico, 2012). Situación que conduce a la necesidad de estudiar los mecanismos de participación de las víctimas, *a nivel local*, en la implementación del programa de restitución de tierras (comprendido en el componente Reparación Integral de la ley y que es el eje central de este estudio).

Ahora bien, esta investigación es importante para la Ciencia Política porque la disciplina ofrece un diverso marco de teorías para abordarla. Los conceptos abordados en el análisis de políticas públicas se apoyarán en la variante teórica neo institucional sociológica propuesta por March y Olsen (1993), para quienes el estudio de los instrumentos disponibles para el análisis de las políticas, se basa en la descripción tanto de los contenidos de política como en los procesos de socialización, participación e interacción social de los actores con la gestión de dicha política

por parte de las instituciones encargadas. En este proceso, son necesarias las interpretaciones sociales y políticas sobre el uso que las instituciones del Estado dan a la restitución de tierras y la manera como los actores se involucran o no, en la implementación de dichas políticas durante un periodo de tiempo determinado.

En tal sentido, se entiende que las prácticas institucionales son el resultado de interacciones sociales y los individuos se agregan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento por fuera de las reglas, normas y condicionamientos que ofrece la cultura institucional y pueden ser estudiados desde un enfoque Neo institucionalista. Con base en este referente teórico, el análisis de la implementación de los instrumentos de política se convierte tanto en un recurso en el análisis del comportamiento de los actores y sus roles, como en un diseño metodológico que permite la identificación de los mecanismos o modos de participación con los que los actores cuentan para transformar o reproducir los fines de las instituciones políticas, siendo el resultado de acciones buscadas, pero orientadas en base a estructuras implícitas y explícitas que provienen de las mismas instituciones políticas.

Para la metodología, el trabajo se apoyó en una investigación cualitativa donde se precisaron métodos y técnicas de recolección de información, como la historiografía y la etnografía, con sus respectivas técnicas: análisis documental y entrevista. Este diseño, permitió la caracterización del problema en el marco de la descripción de la intervención institucional para la atención de las víctimas del conflicto, con énfasis en la Reparación, (primer capítulo) y la descripción y análisis de los mecanismos de participación de las víctimas en la implementación del programa de restitución de tierras (segundo capítulo). Los documentos que prevalecieron en estos dos capítulos fueron: leyes, decretos y resoluciones y textos académicos sobre participación y restitución de tierras. La etnografía, por su parte, se hace evidente en el tercer capítulo. La estructuración de entrevistas permitió un análisis de las fortalezas y debilidades que ha tenido la participación de las víctimas dentro del programa implementado en el municipio de Puerto Rico, que, con una interpretación crítica proveniente de la teoría de la implementación de políticas públicas, generaron un análisis completo. Las entrevistas fueron realizadas a víctimas, líderes de organizaciones sociales y a funcionarios públicos encargados de la ejecución de los programas dirigidos a las víctimas como el secretario de gobierno, y el enlace de las víctimas del municipio.

En cuanto a las dificultades metodológicas, este estudio de caso presentó inconvenientes particularmente con la realización del tercer capítulo, que hicieron que el desarrollo de la misma fuera un poco más lento de lo acordado, ya que al dirigirse a las instituciones y solicitar la información, este proceso se volvió engorroso por los trámites que exigían los funcionarios y su negligencia a la hora de entregarla. Muchas veces la información que se brindaba no era completa, además de pasar por muchas dependencias para poder recibir la información (exuberancia burocrática).

En varias de las dependencias que se visitaron, hubo un factor común: la “falta” de información sobre los procesos de participación y restitución de tierras que había adelantado la alcaldía. Esto supuso todo un reto investigativo, que detuvo el desarrollo del estudio por un tiempo hasta que los distintos órganos se pronunciaron formalmente sobre aquella situación. Los instrumentos utilizados (el contacto directo con los ejecutores) y la conversación con las víctimas que habían participado de los espacios permitieron que la información fuese suministrada.

Ahora bien, esta investigación se divide en tres capítulos, que obedecen a los tres objetivos planteados para el desarrollo del estudio. Primero, la intervención institucional para la atención de las víctimas del conflicto armado en el departamento del Caquetá, que comprende la descripción de los componentes y ejes estratégicos de la ley, de los planes y programas de Reparación Integral, sub-componente Restitución y la descripción de la articulación de los planes de desarrollo departamental y municipal. Segundo, los mecanismos de participación de las víctimas en la implementación del programa de restitución de tierras, comenzando con el contexto histórico de la restitución de tierras en Colombia (orientado al tema de la participación), seguido de los mecanismos de participación de las víctimas en la Ley 1448 de 2011 y terminando con la descripción de los escenarios establecidos para dicho fin.

Finalmente, el tercer objetivo establece las fortalezas y debilidades del programa implementado de restitución de tierras en Puerto Rico, Caquetá. Teniendo en primera instancia, un análisis de las fortalezas del proceso de participación, seguido por el de las debilidades, que contempla, entre otras cosas, la percepción de los beneficiarios sobre la política. Se termina con los alcances de las mesas locales de participación de las víctimas, teniendo como referencia el presupuesto, la voz de las víctimas y los aportes teóricos sobre el tema. Se tiene, por tanto, una estructuración ordenada y coherente sobre el tema de investigación planteado.

CAPÍTULO I

INTERVENCIÓN INSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN EL MUNICIPIO DE PUERTO RICO, DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ (2011 – 2015).

La práctica de intervención institucional es la que permite optimizar la relación entre sistemas, estructuras, estrategias, capacidades colectivas e institucionales (Cassasus, 2002). Es una respuesta dada, en la mayoría de veces, a un problema considerado, *a priori*, como público. La atención (en el amplio sentido de la palabra) a las víctimas de conflicto armado en el país, ha sido una constante de fracasos políticos y de políticas. En este sentido, el objetivo del capítulo se orienta a describir la intervención institucional en el marco de la ley 1448 de 2011.

El desarrollo de este primer capítulo se llevó a cabo con el método historiográfico, por medio de su técnica análisis documental. La revisión de normas como la ley 1448 y sus decretos reglamentarios, así como los planes de desarrollo departamental y municipal y documentos académicos, permitieron completar este primer capítulo que, a su vez, está organizado en tres partes. La primera refiere los componentes y ejes estratégicos de la ley (enfaticando en el programa de restitución de tierras); la segunda, sobre los planes y programas de reparación integral, sub-componente ‘Restitución’, de las víctimas; y finalizando con la articulación de los planes de desarrollo departamental y del municipio de Puerto Rico (Caquetá), 2012-2015. En esta última parte, se define cómo el Estado ha actuado, a nivel local, en la política de Restitución.

1.1. Componentes y ejes estratégicos en la formulación del programa de restitución de tierras.

El Estado Colombiano, asumiendo el reto de restablecerles los derechos a las víctimas, entre ellos el del despojo y abandono de sus tierras a causa del conflicto armado, crea la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. A partir de la creación de la norma, se formaliza una entidad especializada: La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), articulada al Ministerio de Agricultura y

Desarrollo Rural, con la función de servir como órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados.

La Unidad de Restitución de Tierras (URT) entra en funcionamiento en enero de 2012, con la finalidad de la reivindicación de los derechos, a través la restitución sostenible de sus tierras y territorios, a las víctimas del despojo y abandono. Dicha medida se formaliza mediante el Decreto 4801 de 2011. Con esta Ley el Estado ha pretendido reparar o compensar a todos los despojados y desplazados y, por ende, ha definido una serie de obligaciones y deberes que puedan garantizar el resarcimiento, en las que se incluyen presunciones legales, así como la participación de las víctimas en este proceso.

Dentro de las estrategias para el proceso de restitución de tierras, se encuentra el diseño normativo, en el cual se establece la utilización de mecanismos de justicia transicional por un periodo de 10 años, para poder fortalecer el Estado Social de Derecho, reconociendo y garantizando los derechos que en condición de ciudadanos tienen las víctimas. Este marco jurídico pretende otorgarle al Estado herramientas más sólidas para el cumplimiento de sus objetivos, así mismo blindar la ley y permitir una adecuada implementación en el terreno regional y local.

En este sentido, la ley establece la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), enfocada a garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas. Este sistema se divide en cuatro componentes donde se ven reflejados los objetivos de la ley 1448, que son: **Prevención y Protección** en donde el estado con sus diferentes programas y estrategias, previene las violaciones a los derechos humanos (prevención temprana y urgente) y la protección integral, donde los entes administrativos y judiciales de reparación intervienen. **Atención y Asistencia** cuyo objetivo es la recuperación de las condiciones que permiten tener una vida digna, y la reincorporación tanto a la vida social, como política y económica. **Reparación integral**, para compensar todos los daños ocasionados durante el conflicto armado, en la cual, la población víctima se “repara” de manera efectiva, integral y diferenciada (Ley 1448, 2011). Es el componente de reparación el que incluye la restitución como instrumento de validación de derechos a las víctimas. (Ley 1448, 2011).

El último componente de **Verdad y Justicia**, contempla la necesidad de reconocer a las víctimas, sus familias y la sociedad en general, el derecho a conocer la verdad sobre los hechos, motivos y circunstancias en los cuales se cometieron los hechos victimizantes. (Unidad para las Víctimas, 2016). En el marco de la justicia transicional, estos dos componentes son los dos primeros que enlista un proceso de este tipo. Incluso la ley 1448 es clara en indicar que la norma obedece a un marco de justicia transicional (Ley 1448, Art. 1). Pues se crea con el fin de *transitar* de un estado de conflicto a uno de no conflicto (pos conflicto) y es “entendida como la realización de esfuerzos para manejar el legado de violaciones masivas a los DD.HH. a través de medidas en las áreas de verdad, justicia, reparaciones y garantías de no-repetición” (Collins, 2013, p.80).

En el siguiente esquema se puede observar cómo están agrupados los componentes de la ley, con sus respectivas medidas,

Tabla 1. Componentes de la Ley 1448 de 2011

Componentes de la ley 1448			
Prevención y Protección	Atención y Asistencia	Reparación Integral	Verdad y Justicia
* Prevención Urgente	* Acciones de información y orientación	* Restitución: I. De Tierras II. De Vivienda	* Construcción, preservación, difusión y apropiación colectiva de la verdad y la memoria histórica.
* Protección para personas, grupos, organizaciones o comunidades	* Acompañamiento Jurídico	III. Medidas para la promoción de empleo urbano y rural	* Esclarecimiento de los hechos o identificación de los responsables
* Protección de bienes patrimoniales	* Prevención temprana	IV. Estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos	* Acceso a la información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos y la justicia.
	* Acompañamiento Psicosocial	V. alivio de pasivos	
	* Atención humanitaria	* Retorno y reubicación	
	* Identificación	* Rehabilitación: I. Física y mental II. Psicosocial III. Social y comunitaria	
	* Asistencia en salud		
	* Asistencia en educación	* Satisfacción: I. Reparación simbólica II. Exención del servicio militar III. Memoria histórica	
	* Generación de ingresos	* Reparación colectiva	
	* Alimentación	* Garantías de no repetición	
	* Reunificación familiar	* Indemnización administrativa: I. Entrega y acompañamiento a la inversión adecuada del recurso	
	* Asistencia funeraria		
	* Vivienda		

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2016 [Elaboración propia].

Estos componentes dan prueba del cambio ideológico o discursivo en la atención de la población víctima, pues se pasa del “imperio de las cifras”, consolidado en periodo de la seguridad democrática que privilegió el carácter cuantitativo mostrando en números la reparación de las víctimas, a uno denominado “inflexión frente a la política”, que busca la superación del estado de víctimas, y en el caso específico de los desplazados, superar la condición de desplazado (Cifuentes, 2016). Al incluir la restitución dentro del programa de reparación, tantas veces postergada en las anteriores normas, no solo se asimilaba la importancia de la tierra y el territorio en la reparación integral de las víctimas, sino que, por medio de categorías jurídicas, se comienza la búsqueda de quiénes son titulares de tierra (Cifuentes, 2016).

La restitución de tierras, como instrumento privilegiado en la actual ley de víctimas, en palabras del presidente Santos, cumple con las obligaciones estatales de garantizar a las víctimas del desplazamiento forzado la reparación de sus derechos de acuerdo a la Constitución Política de 1991 y al marco del Derecho Internacional Humanitario (CCJ, 2010). Este cambio en el discurso de la política de atención a las víctimas fue impulsado, en gran parte, por la decisión del máximo tribunal de justicia de Colombia cuando declaró en 2011 que el estado de cosas inconstitucional, frente a la atención de este tipo de población, persistía¹. Esto llevó al gobierno de Santos a un distanciamiento frente al anterior gobierno en la manera cómo se venía tratando el problema (Jaramillo, 2007) (CCJ, 2010).

Ahora bien, los ejes estratégicos o ejes transversales de la ley en mención, son cuatro. Tienen por objeto apoyar de forma integral el cumplimiento de la política, ya que son los encargados de la articulación territorial, además de facilitar la interlocución entre las víctimas y las instituciones encargadas para dicha labor; así como el fortalecimiento del uso tecnológico de información, para la buena prestación de los servicios por parte de estas instituciones. Confirmando nuevamente una política que, como en su época lo hizo la 387 de 1991, asumía el problema de manera integradora.

¹ En 2011, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, concluyó que: A pesar de los avances presentados por el Gobierno nacional, persiste el Estado de Cosas Inconstitucional, en la medida en que aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, ni se ha logrado garantizar de manera efectiva los mínimos de protección que deben asegurarse en todo tiempo (República de Colombia, 2011).

Los cuatro ejes transversales de los cuales se compone la política pública son:

Participación de las víctimas. Las víctimas ejercen su derecho a la participación a través del uso y la disposición material de todos los mecanismos democráticos y los instrumentos que se encuentran señalados en la Constitución y las leyes. Entendiéndose por participación como “el ejercicio democrático que permite a los ciudadanos individual o colectivamente vigilar los actos de la administración pública, desde la toma de decisiones en el proceso de planeación hasta el control de la ejecución de los recursos de inversión del estado”. (Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana). Es así como, según el artículo 2.2.91.2 del Decreto 1084 de 2015, entiende por participación aquel derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria, en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011.

No obstante, las entidades territoriales deben garantizar las condiciones para la participación de las víctimas con base en lo establecido en los decretos de ley 4633, 4634, y 4635 de 2011. La participación de la población víctima también se debe garantizar en el Comité de Justicia Transicional, elegir dos representantes para la mesa de víctimas, un representante por cada uno de los pueblos y comunidades étnicas del área de influencia del comité, como también la participación en la formulación de los planes integrales de reparación colectiva.

Sistema de Información, el cual permite articular y concordar la información de la población víctima con las entidades comprometidas a la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, con el fin de brindar una adecuada caracterización que les permita a las entidades una priorización de la política pública para las víctimas. Este eje, en su momento, se describió como una vía rápida y eficaz sobre las violaciones que trata el artículo 3 de la ley 1448, articulando el orden nacional con el regional (Ley 1448 de 2011).

Articulación Nación – Territorio. Como su nombre lo indica, la política pública pretende un proceso de articulación entre las entidades nacionales y territoriales, tanto para la formulación como la ejecución de todos los programas, proyectos, acciones, procesos y recursos expuestos en ella, esto con el fin de prevenir, atender, asistir y reparar integralmente a las víctimas. Este eje transversal es el encargado de los procesos de fortalecimiento técnico,

administrativo y financiero, para posibilitar la implementación de la estrategia de corresponsabilidad. Esta se establece con el Decreto 2460 de 2015 y es la encargada de la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiaria, tanto de la administración nacional como de las departamentales, para que apoyen la gestión municipal en favor de las víctimas (Ley 1448 de 2011).

De esta manera, al articular el tercer eje transversal con el de Sistema de Información, este último, apoya, a partir de la identificación de las necesidades de las víctimas y con base en los compromisos de su respectivo plan de desarrollo y su plan de acción territorial para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, (PAT), la posibilidad de la ejecución de la política pública.

Enfoque Diferencial. La necesidad de incluir este enfoque se da en el marco del hecho que no es suficiente con definir programas y estrategias de apoyo para la población víctima, sino que también se deben diferenciar acciones y presupuestos específicos dentro del plan de desarrollo de acuerdo con la composición de la víctimas, es decir, reconociendo la existencia de poblaciones con características particulares, por ejemplo: edad, género, origen étnico, situación de discapacidad y orientación sexual, que, además, han sido afectados de manera distintiva por el conflicto armado.

El Enfoque Diferencial permite tener claro, a la hora de tomar medidas y acciones que se desarrollan por las entidades territoriales, la observación de las especificidades de la población. Procurando una implementación que incluye y reconoce la diversidad del sujeto donde recae la política; evitando, entre otras cosas, los conflictos entre los actores individuales y colectivos que están involucrados. Bello (1999) categoriza a los desplazados como una población heterogénea, donde predominantemente los más afectados han sido las comunidades étnicas (afrocolombianos e indígenas).

Cada uno de los ejes anteriormente descritos intenta compensar cada una de las deficiencias observadas en las anteriores normas de víctimas, pues se incluye la participación como un elemento de importancia real para lograr buenos resultados. Un sistema de información que permita el adecuado flujo de la información de la población víctima entre las entidades nacionales y las territoriales, que viene a fortalecerse por el eje de articulación nación-territorio.

Y un enfoque diferencial que intenta poner en vanguardia cada uno de los problemas públicos al reconocer que no existen poblaciones homogéneas, sino al contrario, poblaciones con capacidades y necesidades muy diversas, incluso las agrupadas bajo una misma categoría: los desplazados.

Teniendo claro la descripción de los componentes y ejes transversales de la ley, y en base al tema objeto de estudio, se dará a continuación relevancia al componente de Reparación Integral, pues en él se encuentra enmarcado el tema de Restitución. Según el artículo 69 de la ley 1448 de 2011, las víctimas tienen derecho a obtener las medidas de reparación que van dirigidas a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición en su dimensión individual, colectiva, material, moral y simbólica (Unidad para las Víctimas, 2016)

Tabla No. 2. Medidas dispuestas en el componente de Reparación Integral Ley 1448 de 2011

Componente: Reparación Integral
Restitución
Según lo contenido en la ley 1448 de 2011, el decreto 4800 y Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, en el marco de la restitución se contemplan varias medidas:
Restitución de tierras y territorios: con esta medida se pretende restablecer el derecho que tienen aquellas víctimas sobre las tierras o territorios que les fueron despojados o que se vieron obligados a abandonar forzosamente como consecuencias de las dinámicas del conflicto. Esto implica el acceso y goce efectivo de: I. Una restitución jurídica y II. Una restitución material del bien inmueble o predio en cuestión. En caso de no ser posible se procederá una restitución por equivalencia o el reconocimiento de una compensación.
La restitución también debe abarcar el acceso y goce de otros derechos que le son asociados y que contribuyen a la transformación de la vida de las víctimas que son beneficiadas por las decisiones judiciales de restitución.
El proceso de restitución de tierras y territorios está regulado por la ley 1448 de 2011 y tiene un carácter mixto, ya que se compone de una etapa administrativa (inscripción en el registro de tierras despojadas), judicial (acción de restitución) y post – fallo (que involucra la acción de las entidades, para el goce integral del derecho a una restitución integral y transformadora).
En cuanto a la restitución de tierras a favor de las comunidades étnicas, ellas tienen derecho a gozar de su territorio en armonía con la naturaleza y su cultura, ya que estos territorios tienen usos colectivos. Debido a esto, estas comunidades tienen derecho I. movilizarse libremente sin que actores externos perturben la tranquilidad, II. Practicar sus costumbres culturales, III. Ejercer su autoridad tradicional, IV. Vivir en armonía con la naturaleza.
Restitución de vivienda: atiende de manera progresiva a las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo a través del subsidio familiar de vivienda rural o urbana.
Medidas para la promoción del empleo rural y urbano: brinda las herramientas necesarias para que las víctimas puedan entrar a competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones.
Estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos: en condiciones especiales para las víctimas, permiten la recuperación de su capacidad productiva haciendo uso de líneas de crédito de redescuento.
Retornos y reubicaciones: acciones desarrolladas para el restablecimiento y la reparación de una persona desplazada por causa del conflicto armado interno, dada por la posibilidad de retomar al lugar habitual de residencia, o reubicarse en otro distinto, en condiciones de voluntariedad con garantías para la integridad física y material y dignidad (con el potencial de garantizar el goce efectivo de los derechos.)

Fuente: Unidad para las Víctimas, 2016 [Elaboración propia].

De la anterior tabla, se puede reconocer que el restablecimiento de los derechos de la propiedad, se da en el momento donde la víctima presenta el registro en el folio de matrícula. En caso de que sea restablecimiento de la posesión, se acompaña sólo de la declaración de pertenencia de la tierra, según términos legales.

Es la forma de aclarar jurídicamente la situación de las tierras y la titulación a favor de las víctimas. En algunos casos cuando se asigna la restitución y no puede hacerse efectiva por motivos de riesgos para la familia o la víctima, ya sea porque el predio se encuentra en lugares propensos a desastres naturales, o porque el predio ya fue sustituido, como puede suceder cuando hay despojos sucesivos, esto da para restituir por un bien que presente características parecidas, ya sea medio ambiental o económica. Cuando definitivamente no se puede hacer restitución del predio o su equivalente se hace una compensación en dinero. El trámite de la declaración de pertenencia, se estableció en el artículo 407 del Código de procedimiento Civil.

1.2. Planes y programas de reparación integral, sub-componente Restitución, a las víctimas del conflicto armado en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Se entiende como planes a las líneas de acción, estrategias y objetivos que se establecen mediante un previo diagnóstico por parte de la institución o entidad que realiza el proceso. Cada plan puede comprender varios programas y proyectos. Como programa se define a la priorización de estrategias, objetivos, acciones, metas y metodologías para la intervención sobre un área específica (Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011, 2012).

Pese a que la ley prioriza el instrumento de restitución de tierras en su contenido, no se debe desconocer que incluye también otros instrumentos, como los de prevención y protección, encaminados a la reivindicación íntegra de los derechos de los desplazados. Lo que hace esta norma, y así se observa en su contenido, no es cambiar la estructura de la política de desplazados sino complementar los esfuerzos del Estado para garantizar los derechos de verdad, justicia y reparación (Artículo 11 Ley 1448, 2011). Teniendo claro lo anterior, el siguiente cuadro sintetiza los planes y programas considerados por la ley en el subcomponente de Restitución, perteneciente a su vez, al componente de Reparación Integral.

Tabla 3. Consideraciones generales de la reparación a las víctimas en la Ley 1448 de 2011

REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS
Artículo 69. Medidas de reparación. Las víctimas tienen derecho a obtener medidas de reparación, tales como restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en su dimensiones individual, colectiva, material, y simbólica.
Artículo 70. El Estado colombiano, deberá adoptar un programa integral dentro del cual se incluya el retorno de la víctima a su lugar de residencia o la reubicación y la restitución de sus bienes inmuebles.

Fuente: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [Elaboración propia].

Al igual que la Ley 975 de 2005, la 1448 incluye la restitución dentro de las medidas de reparación, como se señala en el artículo 69, pero amplía los deberes del Estado en garantizar el retorno de la víctima a su lugar de procedencia, y no solo a los despojadores o a quienes llevaron a personas a abandonar sus predios (artículo 70). Esta iniciativa es considerada como un proceso de justicia transicional civil, con ventajas procesales para las víctimas (inversión de la prueba y la preparación de la demanda por un equipo de investigadores diverso); que permite constituir pruebas de tenencia de la tierra y de victimización en situaciones de altísima informalidad sobre la tenencia de la tierra (Meertens, 2016).

Tabla 4. Disposiciones generales de la restitución de tierras según la Ley 1448 de 2011.

RESTITUCIÓN DE TIERRAS. DISPOSICIONES GENERALES
Artículo 71. Restitución. Es la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3.
Artículo 72. Acciones de Restitución de los despojados. Son las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. Estas acciones son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación.
Artículo 73. Principios de la restitución. Está regida por los siguientes principios: 1. Preferente, 2. Independencia, 3. Progresividad, 4. Estabilización, 5. Seguridad jurídica, 6. Prevención, 7. Participación y 8. Prevalencia constitucional.
Artículo 74. Despojo y abandono forzado de tierras. El despojo es la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, etc. Se entiende por abandono forzado a la situación temporal o permanente a la que se ve obligada una persona a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer administración, explotación y contacto con los predios de debió desatender en el periodo establecido en el art. 75.
Artículo 75. Titulares del derecho a la restitución.

Fuente: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [Elaboración propia].

En todo este andamiaje burocrático que contempla la ley 1448 para devolver (restituir) las tierras a sus originales dueños (que van desde el artículo 76 al 102), las condiciones sociales y políticas en las que ha pretendido aplicarse la ley no es el mejor escenario. Los despojadores o sus testaferros son los principales opositores a los reclamantes de tierras, pues como toda política, esta crea ganadores pero también perdedores. La sola descripción de los artículos referentes de la ley da cuenta de la complejidad del problema. Este proceso de restitución que parece en la norma consolidarse como el mecanismo más adecuado en la superación del estado de víctimas, refleja más bien la lentitud, la complejidad jurídica y los temas de inseguridad que rodean su implementación en los territorios (Gutiérrez, 2013) (Amnistía Internacional, 2014) (Human Rights Watch, 2013). (Ver Tabla Anexa No 1)

Aun así, la restitución es asimilada por la Ley 1448 como un elemento vital que permite la reparación integral de la población víctima, pues demuestra en sus artículos que van del 71 al 102 los primeros intentos por “borrar los efectos del crimen y deshacer el daño causado, con el fin de restituir a la víctima a la situación en la que se encontraba antes del crimen” (Uprimny & Camilo, 2010, p.319). Además, adquiere gran importancia no solo porque detalla cada uno de los procesos (independientemente de sus críticas) de la restitución de tierras, sino porque se trata de un diseño de reparación a víctimas del desplazamiento forzado (Leckie, 2008).

Tabla 5. La Unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas.

Artículo 103. Creación de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas. Donde se crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras despojadas por el termino de 10 años, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al ministerio de Agricultura y desarrollo rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente entre los cuales se abarcan los siguiente artículos:
Artículo 104. Objetivo de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas
Artículo 105. Funciones de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas.
Artículo 106. Dirección y representación
Artículo 107 consejo directivo de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas.
Artículo 108. Director ejecutivo de la unidad
Artículo 109. Estructura interna.
Artículo 110. Régimen jurídico de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas.
Artículo 111. El fondo de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas.
Artículo 112. Administración del fondo.
Artículo 113. Recursos del fondo.

Fuente: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [Elaboración propia].

Al ser la restitución de tierras un problema de altísima complejidad, y por querer implementarse en un escenario de conflicto, pues para su fecha de promulgación las FARC seguían delinquiendo, la creación de una entidad encargada específicamente de llevar cabo todo lo concernientes a la restitución era más que una necesidad obvia. Los artículos del 103 al 113 dan muestra de una reconfiguración institucional para tratar el problema, pero la sola creación de una institución no resuelva el problema por sí.

En este sentido, la importancia de la creación de la unidad radica en i) determinar, durante la fase administrativa, si acepta o rechaza solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), ii) llevar a cabo ejercicios de caracterización y análisis del contexto y iii) presentar los casos de restitución antes los jueces civiles especializados en restitución de tierras (Cifuentes, 2017) Con esta unidad se hace evidente un procedimiento mixto (administrativo y judicial) “a partir de un nuevo proceso judicial denominado “acción de restitución de tierras”” (Camilo, 2016, p.143).

El proceso de restitución de vivienda consta de los artículos 123, 124, 125, 126 y 127 que sintetiza las medidas de restitución en materia de vivienda, postulación de subsidio familiar, y la entidad encargada de tramitar postulaciones, como Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda, y Desarrollo territorial o por el ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Se puede encontrar en las tablas anexa No. 2 y 3 se encuentra el artículo 128 que data de las medidas en materia de créditos y pasivos para las víctimas, dentro del proceso de restitución. Y en la tabla anexa No 4 se encuentra la medida para la formación de empleo y carrera administrativa.

De los tres últimos anexos, se puede inferir que la sola restitución de tierras (entendida en el nivel más básico) no permite la superación del estado de víctimas, otras medidas como: i) la restitución de vivienda (para Cifuentes (2016), citando las declaraciones de los Magistrados Vargas Silva y González Cuervo, esta medida constituyó en parte para una cortina de humo “sobre la afectación patrimonial sufrida por pérdida de bienes muebles y enseres de las víctimas desplazadas forzadamente”p.34); ii) los créditos y pasivos y iii) las condiciones para la generación de empleo y conexos, intentaron complementar el objetivo, que por su naturaleza, procuraba ser más difícil de alcanzar.

Para terminar, la síntesis mostrada en cada una de las tablas demuestra que la cantidad de planes, como programas, que contempla la ley, es vasta y precisa. Tal parece que el objetivo de reivindicar la situación de las víctimas del conflicto armado en la sociedad, pareciera una realidad. Pero, como se mencionó más arriba, distintos elementos han entorpecido lo que para el presidente Santos era un gran logro. Otro ejemplo de esto sería que los resultados en devolución de predios han demostrado que la institucionalidad y sus disposiciones jurídicas no fueron preparadas para enfrentar la abismal diferencia que se presentaría entre los reclamantes de tierras y algunos de sus opositores, como las grandes empresas (Meertens, 2016).

1.3. Articulación del Plan de Desarrollo Departamental y municipal (Puerto Rico) con las políticas de restitución de tierras, 2012-2015.

El departamento del Caquetá, ubicado en sur oriente de Colombia, ha sido históricamente uno de los centros de la confrontación bélica entre los grupos insurgentes de Colombia y las fuerzas legítimas del Estado. En el pasado, y fracasado, proceso de paz del ex presidente Andrés Pastrana con la ex guerrilla de las FARC-EP, el departamento, específicamente, San Vicente del Caguán, tuvo un marcado protagonismo en la arena política del país; además de ser el lugar predilecto para las acciones adelantadas en el marco del Plan Colombia y el Plan Patriota (Rocha, 2014).

Desde la fecha de finalización de ese Proceso de Paz, el fenómeno del desplazamiento, en el departamento, comenzó un ascenso constante. La realidad socio económica clasifica al Caquetá como un departamento expulsor de población desplazada pero, paradójicamente, su capital Florencia, como el mayor receptor, tanto de los municipios del departamento como de territorios vecinos, de este tipo de personas (PDD Caquetá, 2012-2015).

La estadística de población desplazada del departamento de Caquetá, con corte al 31 de Diciembre de 2011² muestra que fueron expulsados un total de 189.292 personas (según datos de la unidad para la reparación de víctimas), que para un departamento de 453.562 habitantes significa que el 42% de su población ha sido desplazada por la violencia, es decir casi 1 de cada 2 personas ha sido desplazada ubicándose, principalmente en los cinturones de miseria de la ciudad de Florencia. (PDD Caquetá, 2012-2015, p.329)

² Si bien, el periodo de estudio comprende los años 2011 a 2015, no se muestra en este apartado la cantidad de desplazados ni por departamento ni por municipio al año 2015, ya que, por cuestiones de análisis y estructuración, se describen en el tercer capítulo, donde se colocan en comparación con los datos de 2011.

Por otro lado, el Plan de Desarrollo “Caquetá: gobierno de oportunidades”, 2012-2015, señala la débil institucionalidad del departamento y la escasa asignación de presupuesto, desde el ejecutivo, para atender a la población víctima del conflicto armado. No obstante, pretende hacerle frente a esta situación con la Ley de víctimas y restitución de tierras, tal como lo detalla en el subtítulo de Perspectivas de planeación diferencial e incluyente:

El plan tendrá en cuenta a las víctimas, con el ánimo de encaminar todos sus esfuerzos para disminuir la inequidad teniendo en cuenta la Ley de víctimas y restitución de tierras, ley 1448 de 2011. Lo cual regula lo concerniente a ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de las víctimas, ofreciendo herramientas para que éstas reivindiquen su dignidad y asuman su plena ciudadanía. (PDD Caquetá, 2012-2015, pp.35-36)

Como el plan de desarrollo lo demuestra, la situación de la reivindicación de derechos en el departamento del Caquetá no difiere en esencia de la que se presenta en Colombia, por el contrario afirma la poca eficacia de las políticas anteriores en la superación del estado de víctimas. Analizando el discurso del ente regional se puede demostrar que estos se desresponsabilizan de la atención y asistencia a las víctimas, ya que reconoce al Estado como el principal garante. En este sentido, el plan incluye los lineamientos proferidos de Bogotá, que se materializan en la ley 1448 de la manera como se detalla a continuación.

Este plan está dividido en tres ejes: i) eje principal de fortalecimiento de la Bío Región Amazónica del Caquetá, ii) eje principal de compromiso social para mejorar la calidad de vida y el bienestar humano y iii) eje principal de la gobernabilidad y convivencia ciudadana. En el segundo eje del plan se encuentra el programa “Atención integral y reparación a las víctimas”, con sus respectivos sub programas: i) atención, ii) medidas complementarias de reparación, iii) restablecimiento socio económico de la población víctima del conflicto armado en Caquetá, iv) prevención y protección y v) fortalecimiento de las organizaciones de víctimas del conflicto armado del Caquetá. Todos orientados en base a la Ley 1448.

De los tres ejes que comprende el plan, dos incluyen las políticas que establece la ley 1448. Uno, en el que se compromete la atención, la asistencia y la reparación integral a las víctimas y el otro, en el que incluye la participación de las víctimas en el escenario regional. Esto permite inferir la sujeción de la autoridad regional frente a la política de víctimas, y en concreto,

a la atención de los desplazados. Reconoce y favorece, además, la articulación Nación-Territorio. Pero todo esto en el plano teórico.

Ahora bien, teniendo en cuenta el tema objeto de estudio, los subprogramas que corresponden a 'Restitución' son, de acuerdo al plan, el segundo, el tercero y el cuarto. Entre los objetivos más importantes que se enmarcan dentro de estos subprogramas y que fueron la apuesta del gobierno departamental, se enlistan: la construcción de 200 viviendas para familias víctimas, 200 predios para víctimas de la violencia, tituladas o restituidas, un proceso de retorno apoyado por las alcaldías, 4 municipios del departamento apoyados con proyectos agroindustriales, 4 proyectos productivos para familias que han retornado, promoción para que 250 personas víctimas del conflicto armado del Caquetá sean empleadas en el sector público, privado y ONG's del departamento y una red de empresas comunitarias sin ánimo de lucro por y para las víctimas.

Sin ninguna línea base, la administración regional pretende la devolución de 200 predios para víctimas de la violencia. Este dato aterriza en parte uno de los objetivos de la Ley 1448 de 2011 en cuanto a la restitución de tierras porque establece un indicador (200 predios para víctimas de la violencia). No especifica, sin embargo, el proceso para la devolución de los predios en el escenario del departamento. Y además no da claridad si la cantidad de predios para devolver corresponden a un análisis detenido de sobre el problema del despojo y el abandono de tierras en el Caquetá.

Por otro lado, el plan señala a la ley como el mejor mecanismo con el que cuenta el Estado para resarcir su papel de garante de derechos. La considera como la apuesta para reconstruir el tejido social y la plantea como el resultado de una discusión democrática con medidas de corto, mediano y largo plazo (PDD Caquetá, 2012-2015, p.128). En este espacio nuevamente confirma la articulación de las políticas dictadas desde Bogotá para cumplir con el objetivo de resarcir de manera íntegra los derechos de las víctimas.

Mientras tanto, el municipio de Puerto Rico, Caquetá, fundado en 1882 y elevado a la categoría de municipio el 07 de septiembre de 1967, tiene una población, a corte año 2011, de 32.972 habitantes. De los cuales, el 59,65% viven en la zona rural y el restante 40,35%, en la cabecera municipal o zona urbana. Al igual que la mayoría de municipios de ese departamento,

este ha vivido y soportado las consecuencias del conflicto armado. Así lo detalla el PDM de Puerto Rico, 2012-2015:

Ser el centro de las operaciones del Plan Colombia para un departamento como el Caquetá, ha permitido la consolidación del Estado en regiones históricamente ocupadas por la insurgencia, pero a costos en algunos casos elevados para la población civil, especialmente la que habita las zonas rurales, donde principalmente se han concentrado las operaciones militares. (p.31)

Además, este municipio ha sido centro del conflicto entre grupos insurgentes debido a las características geográficas que posee, pues permitieron durante mucho tiempo la supervivencia de varios grupos guerrilleros. Detalla el plan, que a 2002, con la llegada de las autodefensas al territorio y al ser uno de los focos de las operaciones del Plan Colombia, el conflicto se intensificó, y junto con él, las devastadoras secuelas de una confrontación armada: asesinatos colectivos, desplazamientos, atentados, extorsiones, despojo, entre otros (PDM Puerto Rico, 2012-2015).

Entre los datos que demuestran la magnitud del conflicto en este país, se encuentran los referentes al desplazamiento. Para el año 2011, el municipio registraba, según la Base del DPS, un total de 5041 hogares víctimas de desplazamiento forzado, que en cifras individuales, equivaldrían a 20.313 personas víctimas de este hecho. El 22% de ellos (4.560), quienes llegaron y el otro 78% (15.753), quienes fueron expulsados, del municipio. Si bien, la existencia de otros hechos victimizantes también tienen su historial en el municipio, es el del desplazamiento el que posee el mayor número de víctimas (PDM Puerto Rico, 2012-2015, pp.31-32). Esto convierte a Puerto Rico en un símil de Colombia, ya que al igual que en esta región del país, el mayor número de víctimas son desplazados.

Si comparamos estas cifras con la cantidad de personas que vivían para la fecha en el municipio (32972) se tiene que el 13.8% del total de su población se encuentra en condición de desplazado (tomando como referencia solo la cantidad de personas que llegaron al municipio hasta 2011). Este porcentaje se infla si a la cantidad de personas que vivían en Puerto Rico a 2011 y se encontraba en situación de desplazamiento, se le agrega la cantidad de personas que fueron expulsadas (15753); se obtiene un porcentaje, ergo, del 47.8%, que sumado al 13.8%, llega a un 61.6% (tomando como marco de cálculo el total de personas que vivían en el municipio para 2011) (PDM Puerto Rico 2012 – 2015).

En base a la situación presentada sobre el problema del desplazamiento y de las víctimas en general por la violencia, la disposición del gobierno local para hacerle frente a esta problemática en esta región del país, sigue las ordenanzas establecidas desde el gobierno central en cuanto a la utilización de la Ley 1448, como el mecanismo para atender y reparar a la población víctima. En este orden, el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, se divide en tres partes: la primera, referente al carácter general y el diagnóstico; la segunda, denominada estratégica y la tercera, llamada plan de inversiones de mediano y corto plazo.

En la Segunda Parte, ‘Estratégica’, el plan considera once objetivos homónimos, de los cuales, el segundo: “Resaltar y garantizar el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana sin discriminación alguna” señala el programa estratégico “Atención y reparación integral a las víctimas de la violencia”. Aquí el plan intenta materializar la Ley 1448 con una serie de estrategias, que el plan llama subprogramas. Por ejemplo, para el programa estratégico anteriormente nombrado, este instrumento de gestión pública, implanta cuatro subprogramas en el siguiente orden: i) retorno y reubicación de población en situación de desplazamiento-familias en su tierra, ii) prevención y protección, iii) asistencia y atención y iv) reparación integral; que a fin de cuentas son, por lo menos los tres últimos, los componentes de la Ley 1448 (PDM Puerto Rico 2012 – 2015) .

Entre los objetivos de los subprogramas que hacen parte del objeto de estudio (el primero y el cuarto), se encuentran, para el primer subprograma: la difusión del 100% de esta ley, convocar y presidir los (4) comités territoriales de Justicia Transicional durante cada año de gobierno y el levantamiento de censos de la población retornada o reubicada. Para el subprograma de ‘Reparación Integral’, se encuentran, entre otros: la ejecución de la política habitacional para las víctimas, la generación de alternativas que incentiven el desarrollo y ejecución de proyectos de vivienda como la ejecución de proyectos de mejoramiento de vivienda y titulación de bienes inmuebles, la conformación y fortalecimiento de 2 mesas de participación de las víctimas y la difusión de la aplicación cumplimiento del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas.

Al detallar los objetivos (con sus respectivos indicadores) que indica el PDM de Puerto Rico 2012-2015, se puede examinar que no existe una línea base sobre la restitución de tierras, en concordancia con el PDD Caquetá 2012-2015, pero que tampoco determina una posible cantidad predios restituidos, como si lo hace el plan de departamental. Su objetivo en este sentido no es concreto, queda ambiguo y no permite una evaluación de la política, ya que al no existir un referente, la estimación de éxito o fracaso queda supeditada al criterio de quien evalúe. ¿Sería entonces válido afirmar que la restitución de un predio a una familia o persona víctimas es un avance en materia de restitución de tierras? Aquí, la autoridad municipal fue prudente y entendió el difícil proceso de llevar a cabo la restitución de tierras, que se ven reflejados en estudios, por mencionar algunos, como los de Ibáñez & Querubín (2004), Reyes (2009), Uprimny & Camilo (2010), Meertens (2016) Cifuentes (2016) y González (2016), en los cuales el desplazamiento es dilucidado como altamente complejo por las dinámicas que lo atraviesan, y la restitución como un afianzamiento de la incapacidad estatal para resolver este tipo de problemas.

La base de población víctima caracterizada con la que cuenta el municipio asciende, para la fecha de la creación del plan, a 2559; 2001 víctimas menos de las que cuenta la base del DPS. La razón por la cual la cifra de caracterización, dada en el plan, es mucho menor que la del DPS, no se encuentra en el instrumento estudiado. Sin embargo, eludiendo esta situación, se tiene que el plan intenta, por lo menos en el nivel teórico, incorporar las políticas sobre el tema que vienen desde el gobierno central y que se concretan en la Ley de Víctimas. Incluso, el artículo 8 del Acuerdo Municipal No. 012 del 31 de mayo de 2012, por el cual se formaliza el Plan de Desarrollo Municipal, estipula la priorización de recursos para población víctima del conflicto armado.

Teniendo así que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se hace presente en cada una de las partes que conforman el plan, lo que demuestra el principio de coherencia y subsidiariedad (este último explícito en el Plan de Desarrollo de Caquetá, 2012-2015) con el orden departamental y nacional. Quedando, de igual manera, establecida la articulación entre el nivel central y el nivel local. Sin embargo, la articulación nación-municipio no genera por sí una caracterización preliminar de la restitución de tierras en Puerto Rico, por el contrario, la creación del objetivo referente al tema, dan muestra de la falta de claridad para implementar la política,

pues no indica ni el número de predios a restituir ni mucho menos un balance general de la cantidad de tierras despojadas o abandonadas.

Todo lo anterior permite concluir que la Ley 1448 surge como una necesidad política (impulsada por una orden jurídica) para atender a la población víctima del conflicto armado, constituyéndose, en la jerga del ejecutivo, como una herramienta integral que permitiría suplir las falencias de las anteriores normas. De igual manera, privilegia la restitución de tierras como el instrumento reparador de las víctimas. No obstante, la ley también contempla otras medidas como la atención y la asistencia o la verdad y la justicia. Constituyendo así misma como una ley complementaria de los esfuerzos del estado para atender a la población víctima del conflicto armado.

Son cuatro los componentes que rige la ley, así como cuatro los ejes transversales que la complementan. La restitución se encuentra enmarcada en el componente de Reparación integral y contempla las medidas, entre otras más, de restitución de tierras y territorios, de vivienda y de promoción del empleo rural y urbano. La gran particularidad de la ley radica en el hecho de incluir como eje transversal (y como condicionante de su éxito) la participación de las víctimas en la etapa de implementación, la cual también fue dada en la etapa de formulación.

Los planes de desarrollo departamental y municipal (2012-2015) incluyen la ley dentro de su contenido y ratifican la orden del gobierno central orientada a la inclusión de la norma como el instrumento reparador de las víctimas. Pese a que las autoridades políticas notifican sobre las deficiencias con las que cuenta el gobierno regional y local para iniciar con el proceso de implementación de la ley, no ‘esquivan’ las órdenes del ejecutivo. Dicho planteamiento se encuentra explícito en los planes descritos en el capítulo. En el nivel teórico la ley es ambiciosa y clara en determinar su papel para con las víctimas pero también compleja con sus planes, programas y proyectos que contempla. Los siguientes capítulos demostraran si incluir la participación (del modo en que se realizó) ha ayudado con los resultados de la ley en el plano local o por el contrario, no ha sido significativa.

CAPÍTULO II

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La novedad que incluyó la Ley 1448, aparte de utilizar la restitución de tierras como el instrumento reparador, fue la de “privilegiar” la participación de las víctimas en el proceso de implementación de la norma. Esta característica obedece a un modelo *bottom up* (abajo hacia arriba) de las políticas públicas que considera al sujeto beneficiario como agente fundamental para el éxito de una política, al suponer que: “nadie conoce mejor el problema que quien lo vive”. A pesar de ello, las bajas cifras de los predios devueltos por el Estado, deja en entredicho el objetivo de la ley y cuestiona el modelo de participación utilizado.

Por tanto, el objetivo de este capítulo, se dividido en tres partes, se orienta a caracterizar los mecanismos de participación ciudadana de las víctimas en el marco de la implementación del programa de restitución de tierras (es este el elemento que suponía un condicionante de éxito de la política). Se utilizó la historiografía mediante el análisis documental, para dar cuenta de los mecanismos de participación, escenarios, tipos y formas; En una primera parte se realiza una reconstrucción histórica del proceso de restitución de tierras en las anteriores políticas para la población desplazada: Conpes 2804 de 1995, Ley 387 de 1997 y Ley 975 de 2005; señalando la carencia o limitación de la participación de las víctimas en cada una de ellas, como del instrumento señalado. En una segunda parte, se describen los mecanismos de participación sustentados en la Ley 1448. Por último, se describen los escenarios, para materializar la participación, formalizados en el plano regional y local.

2.1. Reconstrucción del proceso de restitución de tierras en Colombia (Conpes 2804 de 1995, Ley 387 de 1997 y Ley 975 de 2005).

Las consecuencias del conflicto armado, iniciado a mediados de la década de los 60, no tuvieron más que un accionar estatal encaminado a derrotar militarmente las fuerzas insurgentes y de no ser así, acoger el diálogo, como el medio para finalizar el conflicto en el país (tómese como ejemplos la desmovilización del M-19, EPL y Quintín Lame). El fenómeno del desplazamiento, como principal causa (y a su vez como el mayor y más complejo efecto del

conflicto) de la pérdida de los derechos fundamentales relacionados con la tierra, la vivienda y el territorio (Salinas, 2010), fue asimilado, por primera vez, en el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998). Tres décadas³ transcurrieron para que el Estado asumiera al desplazamiento como consecuencia directa del conflicto armado interno que vivía el país.

Así, el Conpes 2804 de 1995, asumió el desplazamiento dentro de los deberes del estado y un flagelo de urgencia a tratar. De esta manera lo manifiesta: “por tanto, el documento hace parte de la estrategia social del Gobierno y de su política de promoción y protección de los derechos humanos presentada en el "Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998” (Conpes 2804, p. 1). De igual manera, contempla la necesidad de neutralizar las dinámicas de la violencia a través de la atención integral de las personas víctimas y asegurar sus condiciones psicoafectivas, sociales y económicas. Son las acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y el acceso a los programas sociales del gobierno, los que indica la política para cumplir con el objetivo.

A 1995, la cifra de desplazados internos llegaba a 600.000, siendo los departamentos de Antioquia, Santander y Meta, los mayores expulsores. El Estado consciente de la magnitud del problema y asumiendo el desplazamiento como una grave violación al derecho internacional humanitario y una situación en la que se materializa la vulneración sistemática de los derechos fundamentales, además de los políticos, sociales, culturales y económicos, contempló, para efectos de ejecución de lo dispuesto en el Conpes, la participación de la comunidad, el tratamiento descentralizado, la coordinación de planeación y ejecución entre el Estado, las ONG's y los organismos internacionales (Conpes 2804 de 1995).

Son cuatro las estrategias y varios los programas formulados por el Conpes para enfrentar el problema. Pero es en la segunda estrategia, denominada de ‘Atención Inmediata’, donde se menciona, entre otras cosas, el fortalecimiento institucional, organización y participación ciudadana y comunitaria. Se considera que dicho fortalecimiento en el marco del Programa, debe estar encaminado al impulso organizacional de la población afectada; cuyas acciones específicas deben estimular la participación, la gestión y la veeduría comunitaria.

³ Una de las explicaciones que se encuentra para entender la tardía respuesta del Estado, obedece a que fue en la década de los 80 donde se agudiza el conflicto y por tanto, el fenómeno del desplazamiento, es decir, este se hace “más visible”.

Para lograr el objetivo planteado en el tema de la participación, se utilizarían los Fondos de Participación Ciudadana y el Desarrollo Comunal, quienes financiarían proyectos para la promoción y el fortalecimiento de las organizaciones civiles y comunitarias de los desplazados; para que estos participen en los procesos de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos formulados en el Programa.

En cuanto a la restitución de tierras, el Conpes no refiere aquel instrumento y, por el contrario, considera dentro de la Atención Social y Programas de Retorno, que hacen parte de la Estrategia de Consolidación y Estabilización Socioeconómica, primero: el sector vivienda como un instrumento que permita resguardar a la población desplazada ampliando la oferta de subsidios para este fin y segundo: el acompañamiento, dentro de los lineamientos que muestra el Conpes, a las personas que deseen retornar voluntariamente a sus lugares de origen; lo cual quedaría a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos.

Pese al primer intento político y de política sobre el problema en mención, el conflicto armado siguió en aumento y con él las consecuencias propias de un enfrentamiento bélico (Niño, 1999). La masiva llegada de personas del sector rural a sectores urbanos y la poca efectividad del Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en el ámbito regional y municipal, ya sea por la falta de claridad de una política o de la articulación interinstitucional (Sandoval, 2009) (Conpes 2924 de 1997), llevaron a que en 1997 se formulara la Ley 387 cuya naturaleza fuera vinculante, de aplicación directa y, a su vez, sancionatoria.

La Ley 387 de 1997 incluye a la población desplazada en el marco de la Constitución Política de 1991 (Jaramillo, 2007) e incluye los principios rectores a nivel internacional de los desplazados internos⁴. Sigue las líneas de acción del Conpes 2804; sin embargo, envuelve el tema del retorno como un deber estatal y un derecho de las víctimas, y no como una ayuda complementaria en caso de que la víctima desee voluntariamente regresar al lugar del que fue desplazado. El artículo 2, numeral 6, de la suscitada ley, señala que: “el desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen”. Así mismo, la sección 5, en su Artículo 16 contempla: “El Retorno. El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a sus

⁴ 1) La prevención del desplazamiento forzado, 2) La atención humanitaria de emergencia y 3) La estabilización socio-económica (SNIPD, 2011, p.21).

lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenidas en esta Ley, en materia de protección y consolidación y estabilización socioeconómicas”.

Por otro lado, la ley 387 crea el Sistema Nacional de Atención Integrada a la Población Desplazada por la Violencia (artículos 4 y 5); así como el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, de naturaleza consultiva y asesora, y cuyo objetivo fue formular la política y garantizar la asignación presupuestal (ver Art. 6 Ley 387/1997). En cuanto al Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Capítulo II), determina: la creación y sus funciones en la Sección 1, artículos 9 y 10; lo relacionado a la Red Nacional de Información para la Atención a la población desplazada por la Violencia (Sección 2, artículos 11, 12 y 13); la contemplación de las medidas de prevención (Sección 3, artículo 14); las acciones inmediatas de garantía para la atención humanitaria de emergencia (Sección 4, artículo 15); sobre las condiciones para el retorno de la población desplazada (Sección 5, artículo 16). Las Secciones 6 (artículo 17), 7 (artículo 18) y 8 (artículos 19 y 20), hablan, respectivamente, de: la consolidación y estabilización socioeconómica, la cesación de condiciones de desplazado forzado y las instituciones garantes de la ejecución de la norma.

Si bien esta ley incluye el retorno como un derecho de la víctima y la protege jurídicamente, la realidad es que dentro de la ley, el tema fue abordado de manera general, eludiendo, *per se*, la complejidad propia de este problema y la importancia de la tierra y del territorio en la reparación integral de las víctimas. No aborda, además, en ninguna de sus líneas, la restitución como instrumento reparador, y la participación de las víctimas es suprimida en la norma. Solo se vuelve a mencionar en el Conpes 2924.

En cualquier caso el Estado promoverá la vinculación y garantizará una adecuada participación de las organizaciones de desplazados, de la sociedad civil y de las organizaciones internacionales que trabajen con población desplazada, en el Sistema Nacional. El Consejo Nacional reglamentará esta materia mediante acuerdo. (Conpes 2924 de 1997, p.10)

Mientras tanto, la ley 387 es considerada, por autores como Mojica (2007), la columna vertebral de las políticas de atención a la población desplazada y como el intento, por parte del Estado, de evitar retrocesos en el goce efectivo de los derechos de las víctimas (Cifuentes, 2016).

No obstante, los resultados de la ley, se orientaron a la atención humanitaria de emergencia y sus estrategias no permitieron el desafío para la cual fue creada: la estabilización socio económica del desplazado forzado (Mojica, 2007) (Roth, 2002). Tanto así, que en 2004, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-025, declara el Estado de Cosas Institucional para la población desplazada, debido a que la condición y el mal manejo de las políticas no permitieron la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas, exhortando al Estado a tomar medidas para derogar la medida.

Para contrarrestar los efectos sociales, políticos, económicos y culturales del desplazamiento, y en cumplimiento al mandato de la Corte, en el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), se crea la Ley 975 de 2005. Un intento por suplir las falencias de las anteriores normas y una apuesta política del entonces mandatario, quien enfrentaba, junto a Andrés Pastrana, los peores indicadores de desplazamiento en la historia de Colombia (Arteta y Gonzáles, 2014). Un ejemplo de lo anterior, se relaciona a que en la segunda mitad de la década de los 90 se mostró una agudización del conflicto armado, por lo que las cifras para el año 2000 en el tema, presentaban números alarmantes. La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento, confirmó, en 2008, que los términos de expulsión y recepción alcanzaron los mayores niveles de la historia.

Ahora bien, la ley 975 de 2005 o también denominada Ley de Justicia y Paz dictamina en su objeto, lo siguiente:

La presente ley tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 de 2002. (Art. 1, Ley 975 de 2005).

Hasta antes de la promulgación de la ley 975, el enfoque asistencialista y de emergencia constituyeron la manera como se atendió a la población desplazada, que para Jaramillo (2007), terminó de categorizar a las víctimas como usuarios y no como sujetos de derechos. El choque

entre el discurso del Ejecutivo y la Corte, concluyó para que este instrumento de autoridad incluyera (además de los principios de prevención, atención y estabilización socioeconómica de la ley 387 de 1997) el componente de Verdad, Justicia y Reparación (indicado en el Art. 1), y en este último, la devolución, por parte del actor causante del delito, de los bienes despojados (casa, tierra y territorio).

La primera vez que la Ley 975/2005 menciona propiamente ‘la reparación’ se encuentra en su Art. 8, donde considera esta medida como las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, y las garantías de no repetición. La restitución, por su parte, se dicta en el sentido de devolverle a la víctima el status que ostentaba antes de la comisión del delito. Más adelante, la misma ley incluye al autor del delito como el agente reparador de la víctima (artículo 37, numeral 38.3), “las víctimas tendrán derecho a una pronta e integral reparación de los daños sufridos, a cargo del autor o partícipe del delito”.

Entre las acciones contempladas para devolver el status anterior a la de víctima, la ley señala en su artículo 46 “el restablecimiento de la libertad, el retorno a su lugar de residencia, y la devolución de sus propiedades, de ser posible”. El texto subrayado fue declarado inexecutable por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-370 de 2006⁵. Entretanto, los deberes de reparación contemplados por la ley fueron reglamentados mediante el Decreto 3391 de septiembre 29 de 2006.

En lo que concierne a la participación de las víctimas, esta se centró principalmente hacia el área de las audiencias judiciales. En el artículo 8 del Decreto 3391 de sept. 29 de 2006 se señalan los mecanismos para garantizar la oportunidad de participación de las víctimas en los procesos judiciales. Por su parte, el artículo 19 del citado decreto, contempla que:

Dentro de los programas restaurativos para la Reconciliación Nacional, se encuentra el de fortalecer las organizaciones sociales y acompañamiento en los procesos de reconciliación que estimulen la participación activa y responsable de las víctimas, comunidades y ofensores”. (Art. 19, Decreto 3391, sept. 29 de 2006).

⁵ La Corte Constitucional mediante sentencia C-370-06 declaró executable, executable condicionada e inexecutable por vicios materiales y de forma artículos de la Ley 975 de 2005.

Aunque tuvo un papel preponderante la participación de las víctimas, más que por voluntad política por un deber jurídico, en los procesos judiciales, el artículo 51 de la ley 975/2005 añade que la participación debe darse también en la realización de sus derechos. El decreto 4760 de diciembre 30 de 2005, mediante el cual se reglamenta gran parte de lo que contempla la ley, establece la participación de dos representantes de las organizaciones de víctimas en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. La pregunta que resulta es, ¿la participación también orientada al tema de restitución de tierras? Por lo menos la ley ni las normas que lo reglamentaron fueron explícitas en ese sentido.

A pesar de los avances en materia de justicia transicional de la ley 975/2005, la incorporación de un modelo participativo, por la naturaleza de la norma, y el de restitución de tierras como un instrumento reparador; la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, concluyó, en 2011, la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional, debido a que: no se habían garantizado los derechos de esta población, el estado de vulneración de derechos se mantenía y la situación de la misma no había cambiado favorablemente.

Una de las posibles explicaciones que intenta responder tanto el atraso estatal, como la poca efectividad de reparar a las víctimas mediante la devolución de su tierra y vivienda, y de las practicas relacionadas con el territorio; obedece a que el entorno de las reivindicaciones de tierras es complejo, en la medida en que hay un gran número de desplazados⁶ durante un extenso periodo de conflicto armado interno, que posibilitó un gran número de ocupantes posteriores o compradores de tierras desocupadas (Fitzpatrick, 2011). Tanto así que, a 2013, la Contraloría General de la República, en audiencia pública ante la Corte Constitucional, sostuvo que “más de 7 millones de hectáreas fueron objeto de despojo o abandono por efecto directo o vinculado al conflicto y dicha cifra todavía sigue creciendo” (CGR, 2015).

En síntesis se tiene, primero: que las tres normas que precedieron a la Ley 1448 de 2011, ninguna incluyó la participación y la restitución de tierras de la manera en que lo hace la actual ley de víctimas; segundo: que la participación, en su amplio sentido, se omitió explícitamente en

⁶ Durante los años 2000, 2001 y 2002 la cifra de desplazados alcanzó el número de 1.123.888 personas expulsadas. Para 2011, la cifra alcanzó un registro histórico de 3,7 millones de desplazados internos (ACNUR, 2011). Y para agosto de 2015, la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas registró un total de 6.360.302 víctimas de desplazamiento forzado. Este histórico registro ubicó a Colombia en el deshonroso segundo lugar en el mundo de los países con mayor número de desplazados internos (Cifuentes, 2016).

la ley 387 de 1997 y logró un papel más importante en la ley 975 de 2005, pero esto no por un deber estatal sino por una cuestión de forma (los procesos judiciales, por regla, requieren de la víctima para su buen desarrollo), y tercero, que las tres normas obedecieron, las dos primeras en mayor medida, a la atención humanitaria de emergencia que a soluciones de largo plazo.

2.2. Mecanismos de participación de las víctimas en la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Las normas que precedieron la creación de la actual ley de víctimas tuvieron, entre otras cosas, carencias en su contenido. La restitución de tierras como instrumento reparador y la participación de las víctimas como el posible co-ayudante del éxito en su implementación, tuvieron una rezagada inclusión en el Conpes 2804/1995 y en la ley 387/1997. Dinámica que cambiaría un poco con la formulación y posterior ejecución de la ley 975/2005; pero que no supliría la poca eficacia en la atención y reparación integral de la población desplazada. Ante tal situación, y presionados nuevamente por la Corte, en 2011, el gobierno de Juan Manuel Santos expide la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Donde la participación y la restitución aseguraban ser las protagonistas.

La participación, y en particular la participación ciudadana y comunitaria, no es un tema de novedad absoluta. Anterior a la Constitución Política de 1991, existieron significativos avances en esta materia; hitos que pavimentaron la construcción de este modelo de organización política (la democracia participativa). Aproximadamente hace seis décadas, el 27 de agosto de 1954, y bajo el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, se aprobó el acto legislativo No. 3 de la Asamblea Nacional Constituyente. En este histórico hecho, se logró que las mujeres colombianas pudieran votar por primera vez; lo cual se vio reflejado el 1 de diciembre de 1957 en el plebiscito de aquel año (Banco de la República, 2015). Casi paralelo a este avance, y como un intento de modernización del Estado, se crea la Acción Comunal a finales de la década del 50, una forma de inserción de la población en la esfera pública. Este mecanismo de participación comunitaria, en la actualidad, tiene la más amplia cobertura entre las organizaciones sociales de base en el país (Velásquez & González, 2003)

Seguido al gobierno de Rojas Pinilla, la instauración del Frente Nacional (1958-1974) frenó todo intento de participación ciudadana y consolidó el clientelismo y el autoritarismo como

principales ejes articuladores del sistema político colombiano, que, paradójicamente, terminó fragmentándolo (Velásquez & González, 2003). Solo hasta 1980, un nuevo instrumento en el sistema político es incluido: la planeación participativa. El Decreto 1306 de 1980 incluyó la participación, sea de manera individual u organizacional, en la formulación de los planes de desarrollo.

Un tercer mecanismo, que ayudaba a la consolidación de la democracia participativa en el país, sería la de los Concejos Verdes en todos los municipios del país. En este tipo de organización, los ciudadanos y ciudadanas interesadas en participar en temas referentes al medio ambiente, debían adelantar labores de protección y uso apropiado de los recursos naturales. Algo significativamente importante ya que anterior a la constitución de 1991, el sistema político y jurídico del país no contaba con mecanismos de participación ciudadana en defensa del medio ambiente.

Estas tres formas de organización e intervención ciudadana, para Velásquez & González (2003) tuvieron una aplicación desigual. La planeación participativa tuvo naturaleza consultiva y no se llevó cabo en todas las ciudades del país, siendo Cali y Bogotá las más representativas. En cuanto a los concejos verdes, su indicador de cobertura alcanzó el 77.5% del total de municipios, sin embargo, debido a su duración, no dejó una repercusión importante en la materia. Finalmente, las Juntas de Acción Comunal fueron las que mayor apoyo recibieron por parte del Estado y las que más avance demostraron (Velásquez y González, 2003), pero con el paso del tiempo, se convirtieron en el mecanismo privilegiado para la canalización del clientelismo, pues permitía a los dirigentes locales y regionales, como a los partidos políticos, entregar el beneficio de las acciones a un interlocutor organizado, y por ende, reclamarse su adhesión (Leal & Dávila, 1990).

Continuando con el proceso de consolidación de instancias y mecanismos de participación ciudadana que hicieran alcanzable un modelo de democracia participativa, en 1986, bajo la Ley 11, se institucionalizan los espacios de participación ciudadana (el cuarto hito), que implicaron, para Velásquez & González (2003), un cambio radical en la estructura del sistema político del país. Las personas podían ya participar en las políticas y programas del nivel local. Se incluía a los ciudadanos en la toma decisiones sobre asuntos que les interesaba y les afectaba.

Un quinto hito ocurrió 37 años después del derecho al voto de la mujer. La promulgación de la ley 12 de 1991, a través de la cual se aprobó la Convención sobre los derechos del Niño (adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989), expresa que todo niño o niña en capacidad de formarse un juicio tendrá derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afecten, para lo cual se debe tener en cuenta su edad y madurez (Ley No. 12 de 1991).

Todos estos intentos de incluir la participación ciudadana y comunitaria en la vida política del país, fueron los primeros pasos que condujeron al establecimiento y consolidación de la participación en Colombia, jurídicamente protegida en la Constitución Política de 1991. Para Gómez (2016) la nueva Carta Magna se erige en la actualidad como el mayor referente en la materia y que, bajo su amparo, se han creado normas representativas como la Ley 134 de 1994, donde se establecieron diversos mecanismos de participación ciudadana y la ley Estatutaria 1757 de 2015⁷, sobre la cual la Sentencia C-150 de 2015 determina que “se desarrolla la naturaleza del Estado colombiano con fundamento en los principios constitucionales” (Quiñones, Fernández & Guevara, 2016). Para Velásquez (1991) en la Constitución Política de 1991 “la participación aparece como principio, como derecho, como deber y como mecanismo para el ejercicio de la ciudadanía” (p.60).

Antes de seguir con la descripción de los mecanismos de participación ciudadana que contempla la ley 1448, provenientes de las disposiciones generales establecidas en la Constitución Política de 1991 y sus posteriores leyes estatutarias, es imprescindible aclarar el concepto mismo de la participación, así como los mecanismos para su materialización. Ya que, el concepto por sí mismo, pareciera perder sentido sino se le otorga un significado a la luz del escenario político y de política.

Según Sartori (1993) participar debe entenderse como tomar parte activa y voluntaria, es decir, ponerse en movimiento por sí mismo y no por otros. Se participa en asuntos de interés no coaccionados, sino facultativamente. El pilar de la democracia se concentra precisamente en el

⁷ Los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el artículo 103 de la Constitución Política con excepción del voto, fueron reglamentados inicialmente por la Ley 134 de 1994, y mediante la Ley 1757 de 2015 fueron complementados y modificados (Quiñones, Fernández & Guevara, 2016, p.6).

nivel de participación de cada uno de sus miembros. En este sentido, Velásquez (1986) entiende la participación como:

Un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política. (p.22)

A partir del significado dado por Velásquez, se puede entender que la participación se conecta con la vida política, pues es ahí donde se desarrolla los procesos que afectan el desarrollo de la vida en sociedad. Por tanto, se puede decir que la participación, pero en concreto la participación ciudadana, es un dispositivo democrático que mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública (...) favorece un cambio de visión a funcionarios, líderes y pobladores sobre su papel en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad (Velásquez & González, 2003, p.14). Significado que se relaciona con el de Cunill (1997), quien señala la participación ciudadana como la expresión de la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas.

Tres elementos importantes comparten los significados anteriores de la participación ciudadana: voluntario, indispensable y público. Observables nuevamente en la noción de Plazas (2012):

La capacidad que tienen los ciudadanos de incidir directa o indirectamente en las decisiones de carácter público y así mismo, es un instrumento que permite ejercer la adecuada vigilancia y control de las políticas, programas, planes o proyectos de interés público y/o de los recursos que se asignan para estos. (p.6)

Claro está que ahí el autor añade el elemento de control, en la lógica de: quien participa conoce, y quien conoce controla. Y al ser una forma según Cano (2008), en base a los postulados de Habermas y Rawls (1983), de comunicar, discutir y lograr acuerdos para hacer explícitas las necesidades de la gente, también deben y pueden resolverse. Es en síntesis la participación ciudadana un elemento vital para las democracias modernas, pues los ciudadanos se convierten, ya sea individual o colectivamente, en guardianes de lo público; lo que permite mejorar la

calidad de vida de la gente pues se controlan los intereses particulares y se ayuda, implícitamente, en la legitimación de los gobiernos.

La participación ciudadana es la columna vertebral del sistema político y jurídico de Colombia, y de todos los estados que comparten la democracia participativa. En un intento de modernización del estado, los gobiernos han adelantado diversas tareas para construir este modelo de organización política, pues a través de este, se legitiman los gobiernos y se favorece a la misma democracia. Así lo confirma Bobbio (1986):

Las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa (...) aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de “democracia participativa”.

En este sentido, Bobbio (1986) reconoce que existen mecanismos de democracia directa, particularmente los mecanismos de participación ciudadana, algo a lo que la Corte Constitucional, a quien la Constituyente le otorgó la categoría de guarda de la esencia de la Constitución (artículo 241), ha asumido de la mejor manera, profiriendo leyes estatutarias como la 134 de 1994 en un primer momento; que reglamentó los mecanismos de participación, con excepción del voto, del artículo 103 de la Carta Magna. Y en un segundo momento, la ley 1757 de 2015, que modificó o complementó dichos mecanismos y además ratificó la naturaleza de democracia participativa y otorgó los instrumentos necesarios para hacerla implementable.

Pero ¿qué entiende por mecanismos de participación ciudadana? Quiñones, Fernández & Guevara (2016) los asumen como “los medios a través de los cuales se materializa el derecho fundamental a la participación democrática, y permiten la intervención de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político” (p.6). Son “en su conjunto las acciones que facilitan la relación ciudadano-administración pública, que permiten a los ciudadanos conocer la misma y brindar las recomendaciones o exigencias frente a ella, como también alertar de los riesgos posibles en la gestión pública” (PGN, 2009, p.11).

Tales mecanismos de participación fueron incluidos de forma manifiesta en la Ley 1448 de 2011:

Es deber del Estado de garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma. Para esto se deberá hacer uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley, para lo cual deberá, entre otros:

Garantizar la disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en esta ley, el acceso a la información, el diseño de espacios de participación adecuados para la efectiva participación de las víctimas en los niveles nacional, departamental y municipal.

Llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los planes, proyectos y programas que se diseñen y ejecuten en el marco de esta ley y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo de la Constitución Política. Estos ejercicios deberán contar con la participación de las organizaciones de víctimas. (Art. 192, Ley 1448 de 2011)

La caracterización de la participación de las víctimas en la ley es amplia en sentido teórico, no crea, sin embargo, mecanismos de participación ciudadana. Al contrario, enfatiza en los ya existentes y determina su uso para la adecuada implementación ejecución de la ley prevista. Estos mecanismos pueden ser utilizados en la vida política, administrativa, social, económica y ambiental, y en la vida de administración de la justicia. Con reglas de juego claras que permitan una participación de idónea de los involucrados (PGN, 2009). En lo que refiere a la ley de víctimas, esta se podría enmarcar prudentemente en la vida social, no desconociendo que por su naturaleza, la relación con los aspectos: administrativo, político, económico y judicial, son ineludibles.

El artículo 192, tácitamente, admite los distintos niveles de participación (unos en mayor y menos medida que otros). Reconociendo, ergo, los siguientes: información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión y gestión (González, 1996). I) El de información se describe como el conjunto de datos, hechos, nociones y mensajes a través de los cuales los participantes conocen e interpretan una situación y adquieren elementos de juicio para su conducta. La ley es clara aquí: “garantizar la disposición de los medios e instrumentos necesarios para (...) el acceso a la información”. II) El de consulta, es el procedimiento mediante el cual los participantes opinan sobre uno o todos los aspectos del problema, que deberían ser estudiados en la toma

decisiones. Nivel que se hace transversal a toda la ley pues contempla las apreciaciones de la mesa de víctimas en los planes, programas y proyectos que se crearan por virtud de la ley (artículo 194). III) El de iniciativa, se da cuando existe formulación de sugerencias por parte de los participantes, a resolver un problema. Dicho nivel también reconocido en la mesas de participación de las víctimas en el nivel municipal, departamental y nacional.

El IV, de fiscalización, obedece a la vigilancia que ejerce una persona o un grupo sobre el cumplimiento de las decisiones tomadas. La ley señala que “es deber del Estado de garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación ejecución y sentimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma” (artículo 192). V) De concertación: es el acuerdo mediante el cual dos o más personas o grupos de una colectividad definen la solución más pertinente frente al problema presentado. Si bien las víctimas tienen derecho a ser escuchadas, la ley no esclarece el nivel de obligatoriedad de las instancias de incluir las observaciones provenientes de ellas. VI) Decisión, cuando se escoge entre una o más alternativas para la solución de un problema descrito. En el caso específico de la restitución de tierras, se menciona que el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas contará con dos representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, número despreciable si se tiene en cuenta que son 14 los miembros, 11 provenientes del gobierno Nacional.

En cuanto al último nivel, de Gestión, que es el manejo de un conjunto de recursos de muy diversa índole, destinado a ejecutar las acciones necesarias para obtener un resultado final (solución a un problema, solvencia de una necesidad, entre otros); al ser este el nivel más alto de participación, la competencia podría reducirse a las instancias, instituciones o entidades encargadas de crear las políticas, los planes, los programas y los proyectos emanados de la ley, con una participación posiblemente baja de las víctimas, ya que la ley obliga a que estas tengan representantes y estén formalmente organizadas.

La participación es un eje transversal de la ley de víctimas, su mismo contenido así lo ratifica. Se incluyen los mecanismos de participación dispuestos por la constitución y la ley (Ver Tabla Anexa No 5) para que las víctimas participen activamente de la ley 1448/2011 y todo lo relacionado a ella. Crea, como novedad, las mesas de participación de las víctimas en el nivel local, departamental y nacional. Un escenario que parecía constituirse como el gran avance en

materia de participación de las víctimas. Una posibilidad para que quienes les fueron vulnerados sus derechos sean escuchados y co-partícipes de sus soluciones.

2.3. Escenarios de participación de las víctimas en la implementación del programa de restitución de tierras.

La participación ciudadana y las políticas públicas toman importancia y se correlacionan en la medida en que la participación permite legitimar y hacer más efectivas estas últimas (Córdoba & Cervantes, 2010). En la ley 1448 son varios los artículos que disponen la participación como elemento necesario en la implementación ejecución de las políticas que desde ahí se dicten. Como en ninguna otra norma de su naturaleza, la participación es entendida, en esta, como un elemento clave para obtener buenos resultados. Atendiendo no solo las sugerencias de la academia, sino también a las demandas de las víctimas.

Dentro de los principios generales considerados en la atención, asistencia y reparación de la población víctima, se encuentra el de DIGNIDAD. La norma dispone, entre otras cosas, “que las víctimas serán tratadas en consideración y respeto, participarán en la decisiones que las afecten, para lo cual contarán con información, asesoría, acompañamiento necesario y obtendrán la tutela efectiva de sus derechos...” (Artículo 4). Más adelante, en el artículo 14, se eleva a la categoría de principio la PARTICIPACIÓN CONJUNTA, en la cual la participación activa de las víctimas se establece como un condicionante para la superación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas y, a su vez, como un deber estatal. Por su parte, el artículo 28, en el numeral 5, eleva la participación a la categoría de “derecho”.

Como se aprecia, la ley no escatima la participación dentro de su contenido. Por el contrario, parece dotarla de un especial protagonismo. Además, es congruente con lo propuesto en la constitución política. La señala como principio, como deber (artículo 14) y también como derecho (artículo 28). Reúne entonces lo que Velásquez (1991) resumía sobre la naturaleza jurídica de la participación en Colombia en el marco constitucional. O la explicación, a la luz de las sentencias de la Corte sobre la participación, hecha por Echeverry (2010). Se puede inferir entonces que la participación es asumida dentro de la ley sin contrariar las disposiciones generales de la democracia participativa, apropiada por la Constitución Política de 1991.

El desarrollo de la participación en la ley tiene un periplo que va desde los aspectos básicos de esta variable, hasta llegar a la manera en cómo esta se aplica al tema de restitución. En inicio (primer momento), el artículo 29 “desarrollo del principio de participación conjunta”, señala dos deberes para las víctimas: i) brindar información veraz y completa a las autoridades competentes por lo menos una vez al año, salvo excepción que impidan aquello y ii) hacer uso de los mecanismos de atención y reparación de acuerdo con los objetivos para los cuales fueron creados. También las víctimas deben participar en los procesos judiciales o administrativos, para lo cual el Estado brindará todas las garantías necesarias para realizarlo (numeral 1, 5, 9 y párrafo 1 del artículo 32); extiende, además, este principio a los niños, niñas y adolescentes (artículo 40).

En un segundo momento, la citada ley, traslada la participación a la esfera de la sociedad civil y la empresa privada. El argumento principal del Estado se resume en la siguiente premisa: “los esfuerzos transicionales que propenden por la materialización de los derechos de las víctimas, especialmente a la reparación, involucra al Estado, la sociedad civil y el sector privado” (artículo 33). Hasta este punto, la participación adquiere cobertura amplia y pasa de una relación dual (Estado-Víctimas), a una relación plural, o *tripartita*, (Estado-Víctimas; Estado-Sociedad Civil; Estado-Empresa Privada). El Estado asume la plena responsabilidad del problema pero comparte los deberes para solucionarlo, no porque sea facultativo sino por ser necesario.

El argumento del Estado sobre la idea de que la reparación requiere de los esfuerzos tanto de este, como el de la sociedad civil y el sector privado, para poder cumplir con los objetivos que de ahí resultan, revalida la importancia del objeto de estudio propuesto. Y, aunque no se propende por explicar cada uno de los ítems que comprende la reparación, sí resalta el más importante y más complejo: la participación dentro del proceso de restitución (tercer momento).

El artículo 73 “Principios de la restitución”, numeral 7, categoriza nuevamente, pero ya en un aspecto específico, la participación: “la planificación y gestión del retorno o reubicación y de la reintegración a la comunidad contará con la plena participación de las víctimas”. Es este el primer espacio en el cual se unen los dos elementos claves del estudio en cuestión: la restitución y la participación. Es además, la primera vez, en el que una ley de víctimas incluye a ambos

dentro de su contenido. Lo que pareciera ser más que una simple disyuntiva en la forma en cómo se entiende el problema del desplazamiento, es realmente todo un cambio en el paradigma de atención, asistencia y reparación de la población desplazada, es un cambio significativo en el discurso del Ejecutivo y de todo el aparato estatal (Cifuentes, 2016).

Por otra parte, para la materialización de los objetivos propuestos en materia de restitución y participación, la creación de entidades, instancias o escenarios se hicieron obligatorios. Para el caso concreto de la restitución, la ley contempló la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, un órgano administrativo del gobierno nacional para permitir la devolución de los predios abandonados o despojados. Uno de los más desafiantes objetivos de la ley. En esta unidad se puede estimar la materialización de la teoría sobre la participación y la restitución; observable en el artículo 107, que enlista los miembros del Consejo Directivo de dicha unidad. Son dos los miembros de la Mesa Nacional de Víctimas que integrarían el máximo órgano de decisión de la Unidad.

El artículo 107 aclara que los dos representantes de la Mesa Nacional de Víctimas pueden ser parte de acuerdo a lo dispuesto en el Título VIII de la ley. Implícitamente se reconoce que las víctimas para poder participar en estos escenarios, deben estar organizadas. No obstante, su participación no se resume a las mesas de participación local, regional y nacional. La ley, por citar un ejemplo, en su artículo 139, señala que deberá contarse, para las medidas de satisfacción, con la participación de las víctimas de acuerdo a los mecanismos de participación previstos en la constitución y la ley.

Ahora bien, en el caso concreto de las mesas de participación de las víctimas (Ver Tabla Anexa No 6), la ley estipula los lineamientos generales para su creación y su buena función. Como parte del objetivo de garantizar la participación oportuna y efectiva de las víctimas, según el artículo 193 de la ley tratada, se deberían conformar las mesas de participación de las víctimas, en las cuales harían parte mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas; a fin de respaldar el enfoque diferencial de la ley. Aparte, incluiría a las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y de las organizaciones de víctimas, para permitir la adecuada participación de las víctimas en la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento de la ley y de lo que ella resulte.

Como requisito para que hagan parte de estos escenarios, las organizaciones de las víctimas, según el parágrafo 1 del artículo 193, debían inscribirse ante la Personería en el caso del nivel municipal o distrital, o ante la Defensoría del Pueblo en el caso departamental. Y para poder pertenecer a la Mesa de Participación de Víctimas a nivel departamental, pertenecer a la Mesa de Participación de Víctimas en el nivel municipal correspondiente; y para pertenecer a la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, hacer parte de la mesa en el nivel departamental.

Estas mesas se debían crear y conformar dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la ley; la unidad encargada de facilitar los medios para la efectiva participación, sería la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (parágrafo 2 del artículo 193). Entretanto, la mesa del nivel nacional sería la encargada de la elección de representantes de las víctimas ante, el ya mencionado, Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las víctimas y el Comité de Seguimiento y Monitoreo.

Una de las herramientas de participación de estas mesas, según el artículo 194, es el protocolo de participación, el cual debía dotar de garantías para que las Mesas de Participación de Víctimas de los distintos niveles, remitan con anticipación, a las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de los diversos planes y programas. Estas entidades están en la obligación de responder las observaciones realizadas, que, en caso de ser rechazadas, deberán contar con una adecuada justificación.

Estos escenarios debían crearse en cada uno de los municipios del país que albergara víctimas del conflicto, que para el caso de Colombia, son prácticamente todos. El departamento del Caquetá contempló el mandato del Ejecutivo para tratar los problemas de las víctimas, en especial, el de los desplazados y su tierra, de acuerdo a la Ley 1448 de 2011. El plan de desarrollo departamental 2012-2015 subsidia y cohesiona los lineamientos de la ley en cuanto a las mesas de participación y demás. Este instrumento de gestión pública permite, con el de 2016-2019, el parangón entre la formulación y la ejecución, es decir, entre lo que se dijo y lo que se hizo; permitiendo una visión en el nivel regional (en una primera parte) y el nivel local (en una segunda parte) completa.

La participación en el departamento, según el PDD 2012-2015, ha sido prácticamente inexistente, puesto que la violencia, los altos niveles de inequidad y la exclusión han fragmentado el tejido social y no ha permitido la involucración de las comunidades en el quehacer político. Incluso las organizaciones, que son consideradas pieza clave en el fortalecimiento de la participación ciudadana y, por ende, de la democracia, han tenido un papel despreciable en los espacios creados para tal fin. Hasta 2012, en el consejo departamental de planeación (espacio creado bajo la ley 152 de participación ciudadana y de consulta a la sociedad civil) los grupos de víctimas, no habían tenido participación alguna (Plan de Desarrollo *Caquetá: gobierno de oportunidades*, 2012-2015, p.321).

Como parte de los esfuerzos de las autoridades regionales de fortalecer este sector, asumiendo la importancia que de este depende la consecución de buenos resultados, la legitimación de la política y el vuelco a la confianza institucional, el plan establece como tercer eje, la recuperación de la gobernabilidad y convivencia ciudadana. Este eje se hace transversal a cada una de las políticas creadas o articuladas en los lineamientos del departamento, entre ellas, la ley de víctimas y restitución de tierras; y crea varios programas para cumplir con uno de sus objetivos principales: “promover el respeto por los DD.HH y el D.I.H, por medio de intervenciones para la garantía de derechos, implementando medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del departamento de Caquetá” (p.345).

Entre los programas definidos como parte de la estrategia de la promoción de la participación ciudadana, está el del Fortalecimiento Institucional (segundo programa del eje), que, también, incluye la mesa de participación de víctimas del nivel departamental. El sub programa “políticas públicas para un desarrollo incluyente” propuso, entre otras, el fortalecimiento de la mesa departamental de víctimas. Sorprende que se plantee como primera medida el fortalecimiento de este escenario de participación sin antes haber definido su creación.

La creación de la mesa de participación de víctimas, se contempla en cambio, en el programa “democracia y participación ciudadana” (tercero del eje), cuyo objetivo se orienta a garantizar la efectiva participación de la ciudadanía en la decisiones que los afectan. Y es el sub programa “fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana y control social” que aterriza, en el nivel regional, lo contemplado en la ley 1448 de 2011 sobre las mesas de

participación de las víctimas. El ente gubernamental pretende con este espacio mejorar la capacidad organizacional de seis instancias estratégicas, incluida, la de víctimas.

El Plan de Desarrollo Departamental de Caquetá 2012-2015 es amplio en justificar el uso de los instrumentos de la democracia participativa para devolver la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones y, con ello, colaborar con el desarrollo político, económico, cultural y social. Obedece, en sentido estricto, los objetivos de la ley 1448 sobre la participación de las víctimas. Sin embargo, no describe el funcionamiento de la mesa, ni explica la importancia, en sentido específico, de este espacio/escenario, para la superación del estado de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto.

Como requisito para la creación y conformación de la Mesa de Participación de Víctimas en el nivel departamental, deben existir las mesas de nivel local. En el municipio de Puerto Rico, dicha disposición quedó contemplada en su plan de desarrollo. Al igual que el plan departamental, este instrumento de gestión local, re afirma el hecho de la poca participación en los espacios de política y políticas, que se ve alimentado, en el escenario local, por la apatía política al manejo político de las instituciones públicas, la falta de inclusión y los reducidos espacios de participación (Plan de Desarrollo Municipal *El progreso de Puerto Rico... Responsabilidad de Todos*, p.121). Refiere un dato sorprende sobre el nivel de participación de la ciudadanía en los espacios de concertación y decisión política: nulo.

La situación de la participación ciudadana en Puerto Rico es, por tanto, crítica, al no existir precedentes de participación de la ciudadanía en el ejercicio del control público ni organizaciones que fomenten o posibiliten dicho instrumento. El escenario de ejecución, y de resultados de la participación en el proceso de restitución de tierras, tomando como referencia el diagnóstico ofrecido por el plan, se convertiría en todo un desafío para las autoridades municipales, explicación que se ofrecerá en el capítulo 3 del presente estudio. Volviendo al tema, el plan municipal considera la participación como un elemento inaplazable para lograr recuperar la confianza y credibilidad en las instituciones (coherente con lo dictado en el plan departamental).

En este sentido, el plan municipal concreta la participación de las víctimas en los diversos planes, programas y proyectos de la ley 1448 de 2011, a través de su objetivo estratégico 2:

resaltar y garantizar el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana sin discriminación alguna. Y en cumplimiento al objetivo, se crea el programa estratégico 3: atención y reparación integral a las víctimas de la violencia pretende. Como una de sus medidas, contempló la formación del 100% de las mesas necesarias para la participación de las mesas de las víctimas; conformando y fortaleciendo dos Mesas de Participación de las Víctimas de acuerdo con el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas (Ver Tabla Anexa No 7).

Todo lo anteriormente descrito en el capítulo, permite determinar que la participación contenida en la ley 1448 de 2011 se materializa en un escenario que pretendía ser la gran apuesta de la norma: las mesas de participación de víctimas. Dicha creación ha sido justificada en la medida de que las normas que precedieron la actual, como el Conpes 2804 de 1995, la Ley 387 de 1997 y la Ley 975 de 2005, no habían generado los espacios ni propiciado la participación íntegra de las víctimas, además de no atender los derechos constitucionales de estas personas. Las sentencias de la Corte sobre la materia fueron un elemento clave para la formulación de la actual ley de víctimas.

Por su parte, la restitución, al ser un elemento de complejidad absoluta y carente en las anteriores normas, se consolidó como instrumento indispensable para superar el estado de vulnerabilidad de la víctima; y los gobiernos departamental y local correspondieron a los mandatos del ejecutivo y aterrizaron parte del contenido de la ley. Así lo demuestra lo formulado en los planes de desarrollo departamental y municipal, 2012-2015. Será el siguiente capítulo el que analice a la luz de los resultados y las investigaciones académicas, el proceso de participación de las víctimas en el programa de restitución de tierras.

CAPÍTULO III

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN EL MARCO DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS, MUNICIPIO DE PUERTO RICO, DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ (2011-2015).

La determinación del éxito o fracaso de una política está influenciada por un sinnúmero de factores. No siempre se puede tener una visión clara y concisa sobre lo que llevó a que X o Y alternativa fuese menos efectiva que otra. Lo que existen son, casi siempre, intentos de respuestas. La ley 1448 no escapa a esta complejidad del espectro político. En su formulación, se mostró ambiciosa y fue vendida por el Ejecutivo como la panacea de las normas de víctimas. No obstante, su implementación ha estado caracterizada por, un no despreciable, número de críticas, que van desde las ONG's, el Congreso y hasta la sociedad misma. Pero siempre defendida por su precursor: el Ejecutivo.

Para medir el éxito o fracaso de las *policy*, se utilizó la evaluación, la cual es, generalmente, costosa y demorada. Por esto, los investigadores intentan reconocer una variable que pueda ser la mayor causa de los malos resultados. Para el caso, se escogió la participación. Y en este sentido, el objetivo del presente capítulo está orientado a identificar las fortalezas del proceso de participación en la restitución de tierras del municipio de Puerto Rico.

Ahora bien, el capítulo a continuación evidenció los resultados, en el plano local, de esta ley. Utilizando metodológicamente la técnica entrevista, del método etnográfico, complementándolo con el método estadístico a través de su técnica datos agregados y con la revisión de fuentes académicas e informes de rendición de cuentas (análisis documental). Esta metodología permitió estructurar este último apartado de la siguiente manera: primero, descripción de las fortalezas del proceso participativo; segundo, de las debilidades de dicho proceso; y tercero, de los alcances de las mesas locales de participación.

3.1. Fortalezas en el proceso de participación de las víctimas en el programa de restitución de tierras.

Desde su formulación, la ley de víctimas solicitó a las autoridades departamentales y locales la creación de las mesas de participación. Requisito inexorable para implementar la

norma. Como se pudo señalar en el anterior capítulo, la situación de la participación en el municipio de Puerto Rico, sobre todo el de las víctimas, había sido nula. Por lo que la puesta en marcha de esta medida, tomando como referencia ese solo hecho, iba a ser más difícil de lo augurado. Sin embargo, el iniciar un proceso de participación, más con un tipo de población que había carecido de este, puede ser tomado como un indicador de “avance”.

Para la materialización de la participación de las víctimas, el instrumento a utilizar fueron las mesas de participación: de nivel local, departamental y nacional. Integradas por representantes de los once hechos victimizantes, así como de los sectores victimizados: 1. Acto terrorista, atentados, combates, enfrentamientos, hostigamientos 2. Amenaza 3. Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado 4. Desaparición forzada 5. Desplazamiento forzado 6. Homicidio, masacre 7. Minas antipersona, munición sin explotar, artefacto explosivo improvisado 8. Secuestro 9. Tortura 10. Vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados.

La separación de cada uno de los hechos victimizantes supone otra muestra de avance en el sentido de entender el conflicto en su máximo complejidad. Que existan representantes por cada hecho victimizante permite obtener una visión amplia de las necesidades de cada víctima. Además, a esto debe sumársele el enfoque diferencial que obliga para la conformación de las mesas tener en cuenta, por mencionar algunos, a las mujeres y a la población LGBTI. La participación es un mecanismo que conlleva al restablecimiento de los derechos de los afectados, de su dignidad y de sus proyectos de vida (Gómez, 2014); cuya fuerza restablecedora de derechos se asegura considerando las particularidades de los beneficiarios.

El entendimiento de la ley sobre la heterogeneidad de la población víctima del despojo de tierras, reconoce un grado de legitimidad sobre el beneficiario (por lo menos en el nivel teórico), pues con una adecuada participación este puede indicar sus necesidades y, a su vez, mostrar posibles alternativas de solución. Como lo señalan Velásquez & González (2003), la importancia de la participación se concentra en que esta armoniza su naturaleza como medio y como fin, llegando a ser tomada como un fin intermedio. Lo que en resumen quiere decir que se participa para algo, para obtener un beneficio, para construir redes solidarias, para construir el bien común o para ejercer las virtudes cívicas. Pero bien, las políticas públicas no solo se visten de buenas

intenciones, se necesita de recursos, monetarios y de otro tipo, para materializarlas. A continuación se mostrará el presupuesto considerado para cada eje dentro del Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015:

Tabla No 6. Monto a Invertir Por vigencia fiscal Ejes Principales (Millones de Pesos).

EJE	Total 2015	2012	2013	2014	2015
EJE BIO REGION AMAZONICA	46,538	10,019	14,866	12,307	9,346
EJE PRIORIDADES SOCIALES	707,776	168,765	174,496	179,622	184,894
EJE GOBERNABILIDAD Y CONVIVENCIA CUIDADANA	6,491	1,246	1,712	1,749	1,784
TOTAL	760,805	180,029	191,074	193,678	196,024

Fuente: Plan de Desarrollo Departamental Caquetá, 2012-2015.

El programa de Restitución está incluido dentro del plan en el eje de “compromiso social para mejorar la calidad de vida y el bienestar humano- prioridades sociales” y en el eje de “gobernabilidad y convivencia ciudadana”. En este último es donde se encuentra el fortalecimiento (a nivel departamental) de la participación. Si comparamos los presupuestos de cada uno de los ejes, a simple vista, se reconoce que el segundo eje es a quien más se le asignarían recursos. Precisamente el 93.03% de los recursos totales. En cambio, para el eje de gobernabilidad y convivencia ciudadana, del total del presupuesto, solo se le giraría un 0.9%. Este ponderado obedece a la suma de los presupuestos por cada año. A excepción del eje Bío Región Amazónica, los otros dos se caracterizan por una distribución del ingreso ascendente (2012 a 2015) (Plan de Desarrollo Departamental Caquetá, 2012-2015).

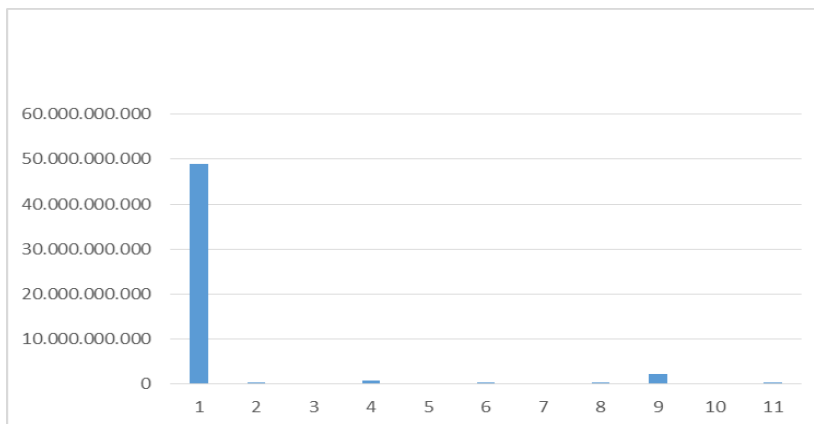
Tabla No 7. Total de Recursos Destinados por Objetivos 2011- 2015 Departamento del Caquetá

Objetivo Estratégico	Total
1	48.916.847.869
2	334.690.160
3	50.203.524
4	673.564.447
5	133.876.064
6	259.384.874
7	100.407.048
8	365.891.784
9	2.170.186.205
10	146.242.865
11	251.017.620

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal, Puerto Rico 2012-2015 [Elaboración Propia].

En comparación con el municipio de Puerto Rico, la distribución del ingreso se mantiene en la lógica del plan departamental. Mayor inversión para las políticas sociales y un ingreso menor (en comparación con los otros programas) en los programas que se relacionan con la participación. En su plan de desarrollo, la Reparación Integral, es un subprograma correspondiente al objetivo estratégico 2 “Atención y reparación integral a las víctimas de la violencia integral”. En el subprograma comprende, entre otras cosas, la conformación y el fortalecimiento de dos mesas de participación de víctimas. En comparación con el presupuesto distribuido se tiene:

Gráfica No. 1 recursos destinados por objetivos



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal, Puerto Rico 2012 – 2015

De la anterior tabla y respectiva gráfica, se demuestra que, del total de recursos destinados para la ejecución de las políticas establecidas en el plan de desarrollo municipal, quien más recursos dispone es el objetivo número 1, seguido del 9, 4, 8, 2, y siguientes. Esto quiere decir que el objetivo donde se encuentra el subprograma de reparación integral ocupa el puesto 5 entre los 11 objetivos diseñados para el plan. Si bien la diferencia es notable en comparación con los recursos destinados para el objetivo número 1 y número 9, no se puede ignorar despreciar el valor monetario otorgado (se debe reiterar en que este es un proceso nuevo para la administración local).

Ahora bien, dentro del objetivo estratégico 2, el retorno y la reubicación de la población víctima de desplazamiento y la reparación integral le fueron destinados un valor de 20.918.135 pesos a cada uno, divididos, para ambos, de la siguiente manera durante el cuatrienio: en 2012 5.000.000 de pesos, en 2013, 5.150.000 pesos, en 2014 5.304.500 pesos y en 2015 5.463.635 pesos (**Ver Tabla Anexa No 8**). Como se aprecia, el incremento es mayor en comparación con el año inmediatamente anterior. No obstante, su repunte no obedece a alguna gestión pública determinada, sino que está más bien considerada en orden estrictamente económico: la inflación, por ejemplo. (Plan de Desarrollo Municipal, Puerto Rico 2012 – 2015)

Aparte de los recursos destinados en el subprograma estratégico Reparación Integral, que incluye las mesas, en el objetivo estratégico 1 del plan, existe un subprograma denominado “Todos Participando”, y obviando las especificidades de él, y entendiéndolo como transversal al plan, puede ser también un indicador de avance en el tema de participar. Su presupuesto total para los cuatro años es muy mínimo en comparación con otro tipo de programas (8.367.254 pesos), pero puede ser considerado como fortaleza en el sentido de reconocer la primer intención de las autoridades públicas para incluir esta variable como condicionante de éxito de las policy.

Hasta el momento se ha hablado de dos indicadores de avance condicionados: tipo de participación y forma de participación y recursos económicos destinados para la participación. En Puerto Rico, como en otros municipios, la participación había sido aislada porque las políticas de víctimas creadas no estimaban la importancia de este mecanismo en la mejora de los resultados (tal como se pudo apreciar en el análisis hecho a las políticas que precedieron la actual ley de víctimas). A partir de la formulación de esta ley, en el municipio se crearon los espacios y

se comenzaron a dar los primeros pasos, por lo menos, en el tema de restitución. Así lo demuestra el plan de desarrollo municipal y así también lo demuestra el líder de víctimas entrevistado en el casco urbano del municipio estudiado:

No, ellos si están participando, siendo víctimas desplazados... Mire esta mañana tomándome un tinto aquí en la cafetería, se me arrimó una señora muy vulnerable y me dice: “don Gustavo resulta de que en estos momentos me dicen que para los desplazados van a haber unos beneficios, me dicen que para los desplazados van a haber unas ayudas, una cantidad de cosas. Yo le contesté: mire yo también soy desplazado, tengo unos hijos que son desplazados, y nosotros no nos han llamado para participar, ¿que estará pasando? Me lo dijo esa señora esta mañana, ¿qué estará pasando? (Líder comunitario, comunicación personal, 18 de julio de 2018).

La implementación de la política de tierras y su importancia al eje de participación da resultados si se reconoce que las víctimas empiezan a tomar voz en los procesos que les perjudique o beneficie. El líder comunitario entrevistado señala que, pese a las múltiples dificultades (las cuales van a ser descritas en el siguiente apartado) que ha tenido la ley, las víctimas participan y empiezan a disponer de los mecanismos que señala la constitución para hacerlo. Esto hace recordar a Norberto Bobbio cuando en su libro *“El futuro de la democracia”* habló de la necesidad de que la participación incluyera escenarios de política, economía, sociedad, cultura etc., para seguir fortaleciendo la democracia misma.

Cuando las condiciones para participar comienzan a mejorar, como es el caso de las víctimas (un sujeto político y social muy vulnerable), estas pueden dejar de ser un actor invisible y convertirse en constructores de lo público, llegar a lograr grandes cambios (que de hecho se han obtenido) en el rumbo de la política pública, ya que su participación ejerce un control efectivo (Gómez, 2014). Al respecto, una representante de las víctimas ante la mesa municipal indica que participar es muy importante cuando se tiene claridad sobre el objetivo que se busca, es decir, cuando su participación se orienta a la defensa de los intereses colectivos y no de los intereses particulares, y se asume una posición de sujeto de derechos y, por consecuencia, de deberes:

Es muy importante que le den la participación a nosotros como víctimas y pues también importante que las víctimas participen. Suele pasar que las víctimas solo esperan que la mesa gestione y ellos solamente ir a recibir, entonces nosotros le hemos dicho a las víctimas que así

como hay unos derechos, también hay unos deberes...para eso se dio la participación dentro de esta política, y entonces por ejemplo este año solicitamos una capacitación con la defensoría del pueblo, la unidad de víctimas y ya se hizo... Sí es algo muy importante para nosotros, poder conocer las necesidades de las víctimas y transmitir las con los entes nacionales (Representante ante la Mesa Municipal de Víctimas, comunicación personal, 19 de julio de 2018).

Pero estos cambios a nivel local no se pudieron materializar si la Corte Constitucional no hubiese expuesto en la Sentencia T-25 de 2004 la necesidad de que se diera voz a las víctimas y el Estado reconociera el alto grado de vulnerabilidad en el que se encontraban, producto de una omisión (voluntaria o no) de su participación. Gómez (2014) afirma que la actual ley permitió establecer reglas de juego claras sobre el proceso participativo, así como de identificar una medida inaplazable que permitiera la construcción de un puente entre el Estado y sus beneficiarios, ese eslabón perdido que poco a poco se iba haciendo visible. Por tal motivo, es que los hechos regionales no se deben mirar sin contextualizar su situación: para que ocurriese un cambio (aunque pequeño) en la participación de las víctimas en el programa de restitución de tierras del municipio de Puerto Rico, se tuvieron que dar una serie de cambios de orden nacional, en otras palabras, la formulación de la ley puede ser visto como avance, si se ignoran todas las demás variables y se concentra en la primera fase de esta (formulación) que incluye a la participación como eje transversal.

Por otro lado, la creación de las mesas locales y departamentales de víctimas se pudo crear debido a que, como lo afirma Vargas (2014), con esta ley se introducen reglas de juego claras con la intención de tener una participación de las víctimas más incluyente y democrática. Dichas reglas de que considera la autora fueron dispuestas en el protocolo de participación. Anterior a la ley 1448, la participación (obligada por mandato de la Corte), estaba contemplado solo para la población desplazada, y ahora, se ampliaba a todo tipo de víctimas; amparado por un marco normativo (Vargas, 2014) que es indispensable en un proceso de implementación (Van Meter y Van Horn citado en Aguilar, 1993).

La resolución 0388 del 10 de mayo de 2013 comprende en su contenido todo lo relacionado con la participación de las víctimas en esta ley. Se le denominó Protocolo de Participación, “a través del cual se fijan reglas, criterios, prohibiciones y requisitos para la

elección, de todos aquellos que van a ser postulantes para las elecciones de las mesas”⁸ (Vargas, 2014, p.184). Para González (2013), ese protocolo es virtuoso porque no es un manual de buenas intenciones, sino un documento con naturaleza jurídica, aparte de ser el primero hecho en el país. Su inclusión en el ámbito jurídico permite, para González (2013), fijar responsabilidades e imponer requisitos a quienes deseen participar; además de las consecuencias jurídicas por su incumplimiento.

El protocolo establece que las mesas sirven como espacios de diálogo y concertación con las autoridades en los entes territoriales, como plataforma para la presentación de propuestas, allí eligen a sus representantes para otros espacios de participación en los niveles superiores, discuten y concertan el Plan de Acción Territorial –PAT–, participan en ejercicios de rendición de cuentas, veeduría y seguimiento a los programas de atención y reparación, entre otras. (Vargas, 2014, p.184)

Como se pudo analizar, las fortalezas al proceso de participación de las víctimas en la ley 1448 de 2011 ha obtenido significativos avances en el sentido de que es un inicio para empezar con la tarea, muchas veces pospuesta, de dignificar a las más de 7 millones de víctimas con las que cuenta Colombia en su RUV. La ampliación de la participación es una muestra de avance y el presupuesto otorgado en el espacio local también, pero hasta qué punto se puede señalar cómo fortaleza, hasta qué momento deja de ser fortaleza lo antes descrito. Porque si bien la ley 1448 es una norma que, en su contenido parecía revocar los errores del pasado, empieza a ser cuestionada porque en el transcurrir de los años, lo que en un principio fue alabado, ahora es fuertemente criticado.

No es un objetivo de las políticas públicas solucionar por completo el problema que se le presente. No se puede, y aquella que pretenda serlo no tardará en ser categorizada como una simple quimera; por el contrario, estos esfuerzos políticos corresponden a, en la jerga de las *policy*, disminuir la incertidumbre y evitar altos costos sociales, económicos y, por supuesto, políticos. Cada política es diferente en función del objeto/problema a tratar. Algunas pueden ser exitosas y otras cuestionables. Si bien, existen varios modelos para medir el grado de éxito de una política, la evaluación basada en los resultados sigue siendo la más utilizada por los

⁸ Actualmente (2018), el protocolo de participación de las víctimas se rige bajo Resolución 00677 del 12 de julio de 2017.

gobiernos, debido a que es la más rápida y la menos costosa. En las siguientes líneas se describirá la otra cara de la moneda en cuanto a la participación y su influencia en los resultados de la ley. Así se podrá equiparar las debilidades y las fortalezas y concluir, en base a los datos, si la ley ha sido o no eficaz. (Gómez 2013)

3.2. Debilidades en el proceso de participación de las víctimas en el programa de restitución de tierras.

Ninguna política se puede blindar ante las críticas provenientes, principalmente, de la sociedad civil y la academia, si lo hiciera, no tardaría en provocar agitaciones en el orden social, político y económico. Desde su implementación, la ley 1448 ha sido muy cuestionada y la participación, su baluarte, también. Esta política, como sus variables *naturales*, hasta cierto punto son una muestra de avance en el objetivo de superar el estado de vulnerabilidad de las víctimas. No obstante, rápidamente el tiempo permitió entrever lo que en un momento fue fortaleza, convertirse en debilidad.

Para empezar, se podría hablar del protocolo de participación mismo. En el proceso de elección de los representantes en el protocolo, según Vargas (2014), este no es el más adecuado porque no se ajusta a la realidad y a las dinámicas organizativas de las víctimas, puesto que como lo señala Gómez (2013), existen municipios donde no se encuentran organizaciones por cada hecho victimizante. Entonces, cómo responder a los requisitos del protocolo si ni siquiera es coherente con el espacio donde se va a desarrollar. A esto debe sumarle, la falta de honestidad de quienes deseen participar, ya que al no existir representantes por un hecho victimizante particular, puede que personas inescrupulosas se beneficien del vacío jurídico y entren a participar. Esto refiere el líder comunitario de Puerto Rico:

Aun no sé si los líderes que están participando ahora en las mesas de participación ¿serán desplazadas? ¿Serán víctimas? O ¿será que están nombrados ahí? Yo le voy a poner un ejemplo: si yo no soy víctima ni soy desplazado, pero, porque de pronto tengo algunos conocimientos me hago nombrar representante de las víctimas, ¿eso estará bien hecho?.. ¡No!, es que el representante debe de salir de ahí de las víctimas, debe de salir de los desplazados, para que haya ese sentido de pertenencia y ese empoderamiento (Líder comunitario, comunicación personal, 18 de julio de 2018).

Por otro lado, uno de los grandes obstáculos que presenta este tipo de leyes es que se crean desde el centro con un alto nivel de descentralización en su ejecución, pero no hay transferencia técnica, fortalecimiento institucional ni mayores recursos económicos (Vargas, 2014). Este tipo de dificultades pueden tardar los resultados deseados y conlleva a un malestar general por parte de los beneficiados, más cuando el problema a tratar (la participación) tiene antecedentes tan cuestionados. El líder comunitario corrobora la idea planteada en cuanto a la ley de víctimas:

Yo creo que las dificultades que ellos en este momentos más han tenido, es el apoyo institucional, para cuestiones de logística, no hacen las asamblea en sus tiempos, porque no hay una logística, para aquí para el municipio. Algunos han venido a contar que llegan y los invitan a una asamblea, se les va todo el día en eso, y no los tienen en cuenta con un refrigerio, ni con un almuercito. Eso es lo que me han venido a decir. (Líder comunitario, comunicación personal, 18 de julio de 2018).

A lo anterior se suma la poca efectividad que tienen estos espacios, puesto que las tareas asumidas corresponden muchas veces a actividades que, técnicamente, no requieren muchos esfuerzos. Al no existir un cumplimiento integral de los objetivos, y en este caso de la participación, los resultados de la política pública de restitución de tierras van a tener graves consecuencias. Aguilar (2014) plantea que sin acción y sin efectos de la acción no existe la política pública, en otras palabras, si no hay quienes ejecuten lo formulado, no existe un buen resultado, ya que la eficacia gubernamental no solo se asegura mediante una decisión, “se debe apreciar el modo como se implementan o llevan a cabo las acciones decididas que son las que convierten la idea y el plan de la política pública en un hecho social observable” (Aguilar, 2014, p.107)

Como víctima yo estoy desde el 2008, en la que me vinculé a la asociación ASODEFUTURO. Pero, para hacer parte como tal de la ley fue en el 2017 en la que hago parte de la mesa municipal. Desde 2018 soy coordinadora, entonces, antes la coordinadora antigua no le daba participación a los otros integrantes de la mesa, era simplemente la coordinadora y el más allegado a la coordinadora, pues como la coordinadora de la asociación de víctimas era ella y el más allegado siempre era el presidente, entonces las reuniones eran entre ellos dos. Los demás integrantes de la mesas no eran partícipes de lo que estaba pasando (Representante ante la Mesa Municipal de Víctimas, comunicación personal, 19 de julio de 2018)

Como bien lo indica la declaración de una de las representantes de la Mesa Municipal de Víctimas, las falencias del uso de la participación en el programa de restitución de tierras pueden obedecerse porque quienes se encargan de ejecutar la política no disponen, ya sea por motivaciones externas o internas, lo dispuesto en la ley. En el protocolo actual (Resolución 00677 del 12 de julio de 2017) las representantes de las víctimas son elegidas cada dos años, al igual que la coordinadora de la mesa, quien resulta elegida del total de integrantes de la mesa de víctimas. La actual coordinadora de la mesa, según lo señala una de las representantes, está en el cargo hace ocho años. En términos democráticos esto resulta un retroceso y más cuando los intereses particulares intentan sobreponerse sobre los colectivos.

En este orden de ideas, otra de las dificultades en el proceso de implementación de la participación de las víctimas concierne a las Secretarías Técnicas que, como lo señala el protocolo, son ejercidas por las Personerías Municipales y Distritales en lo local, las Defensorías Regionales en lo departamental y la Defensoría del Pueblo en lo nacional. Entre las funciones más destacables de las secretarías se encuentran las de: inscribir a las organizaciones participantes de las mesas en todos los niveles, convocar la elección e instalación de las mesas de participación, formalizar la citación a reuniones de la mesa y convocar a los miembros de las mesas con un término de 15 días hábiles de antelación a las sesiones ordinarias y extraordinarias de las respectivas mesas.

Según Vargas (2014), a estas secretarías se les transfiere una serie de responsabilidades y tareas, pero no se les fortalece técnicamente para que puedan ejecutarlas. El protocolo determina que las alcaldías o a quien corresponda deberán apoyar a la Personería para cumplir con las funciones encomendadas. Sin embargo, no especifica los montos, o pisos y techos que obliguen a alcaldes a destinar fondos para garantizar la participación. Y al no existir estas aclaraciones, según Vargas (2014), esto queda supeditado a la voluntad de los alcaldes y la capacidad financiera de las administraciones municipales. Además, aquí puedo llegar a ocurrir un choque entre los actores involucrados en la política llegando a generar situaciones de conflicto.

Pues le envían las notificaciones para que las pongan en cartelera. Ese es el papel de los municipios frente a eso. Pero ya con la instalación digamos de las sedes pues de restitución de tierras, llamémoslo cedes en esos términos, ya vienen hacer un ejercicio pero muy ellos, cierto, ellos son como esquivos, como ariscos, es más, con la única entidad que tal vez ellos hayan tenido

alguna comunicación de venir e informar han sido a las personerías, donde entran y les cuentan, resulta que nosotros tenemos en el municipio de Puerto Rico tantos predios para entregar, en restitución de tierra le dan la cifra, no sé si le darán los nombres de los predios, los nombres de las personas que lo están solicitando, no sé si lo hacen, lo desconozco, pero se sientan con ellos. Ellos a nosotros nos han pedido espacios, en lo que tienen que ver Con el interior de justicia transicional. ¿Qué hacen con esos espacios?; pues presentar lo que es la política de restitución de tierras, no hacen ni mierda más. (Secretario de Gobierno de Puerto Rico, Comunicación personal, 20 de julio de 2018)

Estas relaciones de conflicto resultantes de un proceso de implementación que no reconoce la importancia de la comunicación entre las organizaciones pueden llevar, como es el caso, a obtener malos resultados de la política. Para Van Metern y Van Horn (citado en Aguilar, 1993), de las seis variables que definen los vínculos entre la política y su desempeño, está la comunicación entre las organizaciones. Como lo afirma el Secretario de Gobierno, no hay una clara comunicación entre los delegados del orden nacional y las administraciones locales, aun sabiendo que son estas últimas las que deben garantizar los espacios para que las mesas de participación de víctimas se puedan llevar a cabo. El no tener una clara comunicación puede llevar a lo que se denomina como el efecto del teléfono roto, ejemplo de ello es la deducción dada por el funcionario público que puede obedecer o no a la realidad.

Por otro lado, y como condición del ambiente, de los retos más difíciles de superar se encuentra el alto grado de amenaza en el que se encuentran los representantes de las víctimas en el país. Según una investigación de Ávila (2016), la ley de restitución de tierras, desde su promulgación en 2011 hasta corte en 2014, tan solo había cumplido con el 2% de sus metas. Además, se han registrado hasta 2016, 50 asesinatos de líderes de restitución de tierras. El asesinato de líderes se constituye por tanto, en un desincentivo para participar, y teniendo en cuenta esta situación nacional, el municipio no escapa a dicha dinámica:

Yo si conozco de predios que en realidad si han venido las familias, a decirme acá, - don Gustavo, ahorita que estamos en este proceso paz yo quiero recuperar mis tierras pero ya están manos de terceros que la misma guerrilla les entregó a esos terceros para que tuvieran asentamiento ahí. Pero imagínese que desde ese año aquí en el municipio no se ha restituido ninguna tierra (Líder comunitario, comunicación personal, 18 de julio de 2018).

Si a nivel nacional, el número de predios restituidos es alarmante, en el caso de Puerto Rico es altamente preocupante, porque desde la promulgación de la ley no se ha restituido un solo predio, porque no solo el líder comunitario señaló esta particularidad, también lo hicieron las dos representantes de víctimas entrevistadas, el secretario de gobierno y el encargado de la política de restitución del municipio. En 2012, el presidente Juan Manuel Santos, refirió la existencia de un ejército anti-restitución, quienes multiplicaron su presencia a través de panfletos donde amenazan e intimidan a los líderes de la restitución. Aunque ninguno de los entrevistados accedió a hablar sobre esta situación, la respuesta de una de las representantes entrevistadas deja muchos interrogantes. Al preguntar cuántos predios se habían restituido, ella respondió: ninguno, aquí es muy difícil eso. Pero ¿por qué difícil? ¿Quién son los que hacen más difícil la tarea? ¿Por qué no decidió seguir hablando del tema? Human Right Watch (2013), señala que el mayor impedimento que encuentra la población desplazada para que se dé un proceso real de restitución de tierras tiene que ver con la falta de justicia para quienes amenazan y asesinan líderes y reclamantes de tierras.

El conflicto, según North (1974) “se presenta siempre que dos o más personas (o grupos) intentan poseer el mismo objeto, ocupar el mismo espacio o la misma posición privativa, desempeñar papeles incompatibles, defender objetivos opuestos o utilizar medios que se excluyen mutuamente para alcanzar sus propósitos”. Recordando la señora que se le acerca al líder comunitario ansiosa porque el proceso de paz le puede permitir regresar a su casa, reconoce uno que los posibles beneficiarios son conscientes de un conflicto que se puede generar para reclamar lo que por derecho les pertenece. Son muchos años de conflicto, incluso hay familias que superan la década de haber partido de su tierra y cuando el Estado les dice “pueden regresar”, se encuentran con que deben enfrentarse con otros actores económica y políticamente más fuertes.

La violencia y el asesinato como instrumento de terror será siempre el mejor medio de disuasión para quienes reclaman sus derechos. En Puerto Rico, el personero que llevaba la vocería de la restitución de tierras fue asesinado. Esto es lo que comentó una de las representantes ante la mesa de víctimas:

Ya cuando formamos parte nosotros que la mayoría somos nuevos, y llego...que fue quien nos dio a conocer la importancia de los enfoques, y comenzamos a empaparnos del tema y mostrar

interés. Nos dieron un golpe muy bajo, muy bajo, que fue la muerte de nuestro personero, para nosotros fue terrible, terrible, renunciaron cuatro personas. Mas sin embargo a nosotros nos quedó eso que él nos decía muchísimo; - muchachos, sea lo que sea, para adelante, ustedes son capaces. (Representante por hecho victimizante Mujeres, niños, niñas y adolescente, comunicación personal, 20 de julio de 2018).

Los intereses que se ven en el proceso de restitución de tierras chocan con el de los despojadores o sus testaferros. El equilibrio de poderes será siempre desventajoso para quien reclame y los jueces aún no han podido resolver el problema de los compradores de buena fe (Meertens, 2016). Este escenario limita la participación de las víctimas pues no les garantiza lo mínimo: su vida; se desarrollan, por tanto, una serie de acciones por parte de los poderes locales que se resisten a la reparación (Vargas, 2014).

Al escenario de violencia en el cual las víctimas deben participar, se le suma una variable que ha sido desestimada por los académicos y las organizaciones que investigan estos temas. La realidad de que no todas las personas que aparecen el RUV son víctimas, y eludiendo la idea de que de alguna manera todos los colombianos han sido víctima de esta inexplicable guerra, la verdad es que si no se establecen regulaciones eficientes al respecto, puede llegar un punto en que la capacidad del Estado (que ya hoy lo demuestra), se desborde.

Yo no sé para dónde va esta vaina, pero tenemos que recordar que cuando el Estado colombiano programó el escenario de victimización de Colombia, nunca miró un poco más allá de sus narices, y creyó que el estimado que tenía era de 3 millones de víctimas en el país. Ahora esa vaina es desbordante, cualquier marica es víctima, yo ahorita ando y reviso cédulas y las analizo: ¿esta persona es víctima de qué? De desplazamiento, cuando toda su verraca vida ha vivido acá en Puerto Rico. Desplazada, no ha salido a ningún lado, vive acá en Puerto Rico y figura como desplazado (Secretario de Gobierno de Puerto Rico, Comunicación personal, 20 de julio de 2018).

Así también lo cree una de las representantes ante la mesa municipal de víctimas: “claro que hay muchas personas que se están beneficiando y no son víctimas. Eso pasa en toda Colombia, porque no hay un ente regulador para esos temas” (Representante ante la Mesa Municipal de Víctimas, comunicación personal, 19 de julio de 2018). Esta situación genera pérdida de tiempo, de recursos, de dilatación en los procesos, y puede aumentar los conflictos entre los beneficiarios. Incluso, en el municipio tuvieron que frenar todo un proyecto porque resultó

que los representantes de las víctimas no habían sido víctimas (como lo expresa la ley), lo que llevó a una reorganización burocrática y, por consiguiente, una alteración en el cronograma.

Finalmente, el dolor de cabeza de las políticas sociales será siempre los recursos económicos destinados para su ejecución. Se reconoce el alto grado de complejidad para que las víctimas participen y puedan, llegado el caso, mejorar los resultados que corresponder a la restitución. Vargas (2014), identifica que los recursos económicos para la política de restitución y por consecuencia para la participación se manejan en el nivel central y no en el territorial, aparte, la mayoría de los municipios se encuentran en categoría 5 y 6, esto quiere decir que sus recursos son limitados, y si son las alcaldías las que deben disponer los espacios para la participación ¿qué resultado positivo se puede esperar? Aunque en el primer apartado de este capítulo se señaló que una fortaleza de este proceso de participación era la asignación de recursos, esta deja de ser fortaleza cuando no se obtienen los resultados esperados. En un municipio donde la participación de las víctimas había sido nula, y la asignación presupuestal para ella alcanza los 2 millones de pesos mensuales, los resultados (observables en la cantidad de predios restituidos) iban a ser mínimo.

En los informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, se pudo apreciar que los recursos destinados hacia la política víctimas había sufrido una especie de estancamiento, pese a que los recursos de la nación hayan aumentado, y si se tiene en cuenta que la cantidad de víctimas aumentó, entonces los recursos siguen siendo pocos y los resultados no serán promisorios mientras el Estado no priorice este tipo de problemas. Este panorama es exactamente igual en el municipio de Puerto Rico, los recursos destinados al fortalecimiento de la participación son muy escasos y la respuesta siempre es la misma: no hay dinero.

3.3. Alcances de las mesas locales de participación de las víctimas en la restitución de tierras.

La resolución 0388 del 10 de mayo de 2013 indica entre los alcances del objeto del protocolo lo siguiente: fortalecer y garantizar la participación efectiva de las víctimas, a través de medios técnicos, logísticos, tecnológicos y presupuestales, tanto en los espacios territoriales de diálogo y concertación de las políticas públicas, como en las instancias nacional, y en el marco

de sus diferentes hechos victimizantes y enfoques diferenciales. Dicho fortalecimiento y garantía se ha hecho y se hizo en Puerto Rico a través de las mesas municipales de participación.

De acuerdo al protocolo efectivo de participación de las víctimas, las mesas de participación son los espacios de trabajo temático y de participación de las víctimas en el orden municipal, departamental y nacional, elegidos y designados por las mismas víctimas y sus organizaciones (...) y se enlistan una serie de diecinueve funciones entre las que cabe destacar la veeduría frente al cumplimiento de restitución de tierras y sus conexos. Efecto que no fue el esperado para el caso en estudio:

Ahora la mesa tiene un grupo de 10 integrantes en la mesa municipal, entonces cualquier información, cualquier capacitación yo siempre les doy a saber a ellos, qué se habló, en qué nos capacitaron, y de una vez solicitamos capacitación para todos los integrantes de la mesa, porque antes se venían dando solo capacitación para el coordinador de la mesa. Y pues ella si hacía las capacitaciones, más no les daba a conocer a los de la mesa lo que habían hablado, lo que habían tratado, o sea no había comunicación entre los de la mesa y la coordinadora (Representante ante la Mesa Municipal de Víctimas, comunicación personal, 19 de julio de 2018)

En un municipio, donde el total de víctimas llega a los doce mil según lo estimado por la representante, y en el cual durante casi siete años el número de representantes no fue el adecuado para llevar a cabo un ejercicio de participación efectivo, no se pudo cumplir con las funciones que el protocolo dispone para la mesa. A esto se le añade, la falta disposición de transferir la información a los representantes de las víctimas en la mesa municipal para llevar a cabo un efectivo cumplimiento de las funciones.

Si la participación busca el logro de objetivos colectivos, pavimentar el espacio entre el Estado y la Sociedad y fortalecer la democracia (Velásquez y Gonzáles, 2003), se debe entonces mejorar las condiciones para que la participación sea idónea y no se limita como en el caso que se está estudiando. Según Brugué & Gallego (2001) hay tres razones para fortalecer la participación ciudadana: i) mejora la propia democracia, ii) aumenta la eficiencia y la eficacia administrativa y iii) mejora el rendimiento institucional a través de la potenciación del capital social. La participación se mejora si se articula a través de mecanismos que permitan una injerencia de los ciudadanos en la toma de decisiones (Velásquez & González, 2004).

Pese a las ventajas, algo románticas, de la participación, en el estudio de Vargas (2014) se determinó que la manera en como está planteada la política de atención y reparación a las víctimas limita la incidencia que estas busca tener porque el esquema de participación no fue creada para que exista una incursión en temas de presupuesto o de alta importancia. Existe una brecha entre los escenarios de planeación en lo local y aquellos de decisión en el nivel nacional. La norma es clara, los representantes de la mesa nacional tienen voz pero no voto en las decisiones de presupuesto y de carácter programático. Esto permite que las sugerencias sean o no tomados por los hacedores de política.

A la anterior situación se le suma la poca participación prevista en la mesa municipal de víctimas, es decir, si con todos los representantes dispuestos en la mesa, la participación y sus ventajas son condicionadas, entonces, para el caso de Puerto Rico, el alcance de la mesa empieza a limitarse aún más.

Siempre se ha elegido así de la misma manera, ¿por qué la otra coordinadora duró tanto? Siempre se ha elegido así, lo que pasa es que cada que se conforma la mesa preguntan quién va a seguir siendo la coordinadora entonces los integrantes dicen si sigue la coordinadora o si se cambia, lo que pasa es que los anteriores integrantes de la mesa ellos les daba miedo asumir ese cargo, entonces el pretexto era que ella era la que sabía, por eso, es que ella duró y dejaban que ella hiciera lo que ella quisiera, y pues ella, dejaba que la administración hiciera lo que ella quisiera (Representante ante la Mesa Municipal de Víctimas, comunicación personal, 19 de julio de 2018).

La particularidad de la participación está precisamente en que permite un control sobre los programas, proyectos o políticas que se formulan e implementan en una administración pública. Pero si la misma participación empieza a tomar vicios como la preferencia del interés particular sobre el colectivo, qué eficacia se puede esperar de estos procesos. De ahí la importancia en que exista una cantidad significativa de integrantes. En el caso de Puerto Rico, solo existen 10 de los 24 posibles.

Para Bresser et al. (1998), ciertamente los políticos también se orientan por el deseo de ser reelectos y los burócratas pueden ser capturados por los intereses económicos (marco que puede ser tomado para entender el periodo de ciertos burócratas para permanecer en un cargo). Pese a ello, “la necesidad de tener que pasar por el escrutinio democrático lo que hace a la acción

de políticos y burócratas pasible de control público” (Bresser et al., 1998, p.10). Este control puede estar en manos de la participación de los ciudadanos en el ciclo completo de las políticas públicas. Por tal motivo, es que el protocolo de participación establece que son los mismos integrantes los que deben elegir el coordinador o coordinador, para evitar precisamente este tipo de situaciones. Además indica que la reelección se podrá dar por una sola vez.

A esto se le suma que no existen ni siquiera las condiciones mínimas para que quienes participan lo puedan hacer.

Yo creo que las dificultades que ellos en este momentos más han tenido, es el apoyo institucional, para cuestiones de logística, no hacen las asamblea en sus tiempos, porque no hay una logística, para aquí para el municipio.

Algunos han venido a contar que llegan y los invitan a una asamblea, se les va todo el día en eso, y no los tienen en cuenta con un refrigerio, ni con un almuercito. Eso es lo que me han venido a decir... (Líder comunitario, comunicación personal, 18 de julio de 2018).

Esta situación genera una desmotivación entre los participantes puesto que los costos para participar significan ser muy altos en comparación con los beneficios a obtener. Quienes participan en estos espacios son personas, por lo general, de muy bajos recursos económicos y el costo en términos de tiempo y de dinero no permite que mantengan un proceso de participación competente. Así lo demuestra el hecho que no haya, hasta el momento, ningún predio restituído. Y si la participación pretende precisamente elevar los índices de efectividad y eficiencia, pero si su aplicación en el proceso de restitución no reconoce los elementos mínimos para su materialización, no va a existir entonces una relación positiva entre estas dos variables. Esto señala el secretario de gobierno de Puerto Rico:

Yo aquí he sido disciplinado, con el tema de las víctimas, porque entramos en el 2016, y te voy hacer una radiografía que de pronto puede aplicar su pregunta o no puede aplicar, pero, es poder identificar el grado de compromiso más que de la administración, es de Mauricio Tafur. Cuando nosotros llegamos acá, aparte de que no habían las condiciones mínimas laborales, para los funcionarios, ni herramientas de trabajo, tener unos muebles, esto donde tu estas sentada es un tema nuevo, eso acá no existía, la gente no tenía donde sentarse, y si tenían era una mano de sillas rimas viejas partidas, era lo único que había. Que esto no es elitismo, pero si el mejoramiento, que

se vea en las oficinas, esto era un horno completo, esta vaina era horrible (Secretario de Gobierno de Puerto Rico, Comunicación personal, 20 de julio de 2018).

Ahora bien, se debe hacer énfasis en que quienes toman las decisiones y permiten la puesta en marcha de la participación son los sujetos donde recae la política. Estos deben tener una motivación externa, pues ya que como lo han señalado críticos de la racionalidad weberiana en las administraciones, los sujetos están asequibles a replantear sus acciones en beneficio propio o detrimento de los otros. Gofen (2013) considera que existen tres dimensiones: la ética, la profesional y la racional. Estos elementos permiten entender las actuaciones/decisiones de los que están en la esfera de lo público y si no se reconoce este distintivo, la participación puede verse afectada. Por ejemplo, la coordinadora de la Mesa de Víctimas no recibe ningún tipo de incentivo pero se le obliga a cumplir con una serie de funciones que son altamente costosas en comparación con lo que se obtiene de ella, entonces ¿quién garantiza una participación transparente y correcta?

Esta frágil cultura política existente alrededor de la participación se explica en parte por “la persistencia de un imaginario bastante extendido en los funcionarios del Estado y en la sociedad civil, de que la participación no es un tema prioritario en la política pública de reparación de las víctimas” (Vargas, 2014, p.200). Particularmente en la política de restitución de tierras, el proceso de participación ha sido desgastante para personas, altamente costoso y poco efectivo al momento de acceder a las conquistas resultantes.

En sí, nosotros nos hemos reunidos este año, en un comité de justicia transicional, que es donde se tocan los temas más importantes, de las víctimas. Ahí solicitamos el ajuste al PAT y que nos dieran como certificación de que si se hizo, porque nosotros pasamos la propuesta pero aún no nos han hecho llegar, porque quedaron de nos hacían llegar a los 15 días en prisiones, donde se encuentra la secretaria técnica de nuestra mesa, el prisionero es el secretario técnico de la mesa (Representante ante la Mesa Municipal de Víctimas, comunicación personal, 19 de julio de 2018).

Si se relaciona lo dicho por Vargas (2014) y lo referido por la representante, se puede indicar que la situación en Puerto Rico no escapa de las generalidades de otros casos estudiados a nivel nacional, donde las víctimas deben realizar una serie de *sacrificios* para que a final de cuentas los resultados no sean los esperados. Esto manda una señal de desaliento sobre quienes participan ya que no ven materializado su esfuerzo y a esto se le suma las condiciones en las que

deben participar (miedo generalizado en cuanto a los reclamantes de tierras y falta de todo tipo de recursos).

Por otra parte, la comunicación entre los representantes y las víctimas ha ido mejorando en la medida de las tecnologías de la información y la comunicación, que han facilitado la transferencia de lo que se trata en cada una de las reuniones de las mesas. Esto permite un ahorro en términos de tiempo y de dinero. Ya no hay necesidad de que se deban reunir siempre los representantes de cada uno de los hechos victimizantes con quienes representan, pues fácilmente lo hacen vía WhatsApp.

Aprovechamos mucho el enlace que tenemos en la alcaldía, allá prácticamente llegan todas las víctimas de este municipio, por medio de las emisoras también, el WhatsApp. También les enviamos oficios a los presidentes de las juntas de acción comunal.

Por lo general casi siempre estamos reunidos, porque cualquier evento que haya que socializarlo o haya que reunirnos, la comunicación es constantes (Representante por hecho victimizante Mujeres, niños, niñas y adolescente, comunicación personal, 20 de julio de 2018).

En este sentido, debido al auge de las TIC's, y por su reciente aparición puede comenzar a tomarse como un elemento que permite el fortalecimiento de la participación en problemas de alta complejidad y de inversión de recursos públicos. Las ventajas que refiere son amplias: permite una mayor ampliación de quienes participan, reduce costos económicos y humanos. Genera una sensación de que importancia, puesto que la representante no sería la única que posea la información de lo que se trate en la mesa, sino que quienes represente, también estaría en la capacidad de controlar su gestión, que es en últimas, el objetivo de la reforma al paradigma organizacional propio del modelo weberiano. Es un montaje de “una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores” (Bresser et al., 1998, p.12)

Lo descrito en este apartado del capítulo permite reconocer que el alcance de la mesa de participación municipal ha estado muy condicionada por elementos que tienen que ver, específicamente, con las condiciones en las que deben participar las víctimas así como las múltiples falencias del proceso de participación en general. Prueba de ello es la poca participación que se obtuvo durante el cuatrienio que va de 2012 a 2015, y en donde el plan de

desarrollo municipal determinó la creación de 2 mesas municipales, de las cuales solo uno se pudo crear y con grandes limitaciones técnicas, logísticas y de participación misma. Peso a ello, el secretario de gobierno manifiesta que:

Ahora bien, las mesas de participación han tenido su ejercicio de trabajo, de hacer sus reuniones y su acompañamiento, en los diferentes procesos, hoy considero que está mucho más activa que en años anteriores, es que antes ellos eran allá reunidos, con personería, pero era una personería no dice nada de cómo eran los procesos (...) entonces ahora están desarrollando su ejercicio, están participando, de manera activa en los diferentes procesos que se están digamos ofertando. Hay un ejercicio que está haciendo la defensoría, otro ejercicio los está haciendo la unidad para las víctimas, están los mismos ejercicios que está desarrollando la administración municipal a través de un proyecto de generación de ingresos que se tiene, está básicamente esos temas (Secretario de Gobierno de Puerto Rico, Comunicación personal, 20 de julio de 2018).

La falta de una institucionalidad fuerte y coherente con las necesidades de los territorios, así como el precario suministro de servicios básicos, de regulación de conflictos, de justicia, de seguridad y de paz, determina el bajo nivel de incidencia que puede tener la participación de los ciudadanos en la exigencia de los derechos (Vargas, 2014). Los resultados en el caso estudiado son una prueba de que si no se reorganiza el Estado en el contexto local, no podrán obtener buenos resultados en cualquier tipo de política.

A manera de conclusión del capítulo desarrollado, se entiende que el proceso de participación de las víctimas en el programa de restitución de tierras se vio estancado debido a que si se colocan en balanza las fortalezas con las dificultades, claramente la segunda inclina la balanza hacia su lado. Lo que en un principio se consideró como fortaleza (la aparición en el plan de desarrollo municipal de la participación de las víctimas así como la asignación de un monto específico para la ejecución de esta) se convirtió rápidamente en una dificultad, pues que los recursos como los programas dispuestos para tal fin no respondieron a las necesidades de la población víctima. Y aunque el plan de desarrollo municipal haya sido prudente en el sentido de no señalar una cantidad de predios restituidos, el hecho de que hasta 2017 no se haya restituido ninguno da muestra que la participación, tan defendida por los expertos en la nueva gerencia pública, no haya sido bien diseñada en el plano local.

CONCLUSIONES

En referencia con la pregunta planteada al inicio de la investigación *¿qué tan efectiva ha sido la participación de las víctimas en la implementación del programa de restitución de tierras en el marco de la ley 1448 de 2011 en el municipio de Puerto Rico, 2011-2015?*, se reconoce que existe una condición entre el proceso de participación y los resultados (en términos de predios restituidos), ya que para el caso en estudio, se llegó a la determinación de que no existe ningún predio restituido y que los elementos de la restitución han sido escasos debido a que el nivel de participación fue bajo en el periodo de estudio tomado, lo que en otras palabras quiere decir, que la participación no resultó siendo efectiva si se consideraba como un condicionante para la devolución de predios abandonados o despojados. Teniendo en cuenta lo anterior, estas afirmaciones serán respaldadas por las tres partes con las cuales se desarrolló la investigación.

El primer objetivo fue la intervención institucional para la atención de las víctimas del conflicto armado en el municipio de Puerto Rico Caquetá, durante el periodo 2011- 2015. Trató la descripción detallada de los componentes y ejes de la ley 1448 de 2011, donde se pudo demostrar que la Restitución (donde está incluida la restitución de tierras, de vivienda, las medidas para la promoción del empleo urbano y rural, entre otros), se encuentra enmarcada en el componente de Reparación Integral, que hace parte de los cuatro que comprende la ley. Desde el inicio se pudo dilucidar que la ley, *per se*, se tenía que enfrentar a condiciones del ambiente que no iban a ayudarle en el cumplimiento de los objetivos. Uno de los más notorios fue el conflicto que resulta entre los actores reclamantes de tierras y los actores poseedores actuales de tierras. Esta disyuntiva reconocía las desventajas en el momento de restituir un predio, porque si bien la política fue pensada en Bogotá, su aplicación se concentraría en las zonas rurales de conflicto (las más golpeadas por el conflicto).

El conflicto de intereses entre estos dos actores fue previsto por los elaboradores de la ley de víctimas. El andamiaje burocrático diseñado como el marco normativo creado se disponía a enfrentar los problemas colaterales (o paralelos) de iniciar un proceso de restitución de tierras en medio de un conflicto armado. No obstante, los jueces, ni las víctimas, ni el Estado mismo, dimensionaron que ese conflicto iba a ser muy difícil de dirimir con lo formulado, pues las condiciones internas parecían desbordar la capacidad estatal para enfrentarlos. Los planes y los

programas diseñados para obtener un nivel de restitución de tierras pertinente quedaron en el papel, porque no pudo responder ante la realidad compleja del desplazamiento en Colombia.

La ley se propuso ser la panacea, nunca antes creada en Colombia, de las leyes de víctimas en el país. Una respuesta concreta frente a las sugerencias de la Corte para revertir el grado de vulnerabilidad en el que se encontraban las víctimas de desplazamiento, desde que fueron señaladas o reconocidas jurídicamente como tal. En este sentido, el Ejecutivo exhortó a los niveles regionales y locales de disponer de su ayuda para permitir la adecuada implementación. Las gobernaciones como las alcaldías comenzaron a dar los primeros pasos de una ley que procuraba ser una apuesta para reivindicar los derechos de las víctimas y, en especial de los desplazados.

Los planes de desarrollo departamental y municipal no son cortos en demostrar la difícil tarea que planteaba el ejecutivo para llevar a cabo este ambicioso proyecto. Sin embargo, sus consideraciones frente al problema a tratar no señalan otras alternativas, así que por cuestiones de subsidiariedad, coherencia y concurrencia, atendieron al llamado del Ejecutivo en el sentido de reconocer la difícil situación en la que se encontraban las víctimas por desplazamiento. Así, el departamento realiza un diagnóstico suficiente sobre las condiciones de la población víctimas, como de la cantidad de víctimas, la deuda pendiente del Estado con ellas y la necesidad de aplicar cuanto antes una política que disminuya la incertidumbre de estas personas.

En este orden de ideas, el municipio de Puerto Rico incluyó en su plan de desarrollo municipal las directrices presentadas por el PND 2010-2014 sobre el uso de la política de víctimas y de restitución de tierras. La puesta en marcha de esta política dejó ver que el grado de vulnerabilidad de la población víctima en este municipio era superior al promedio nacional, ya que las condiciones económicas, sociales, políticas y del mismo conflicto habían puesto al municipio en un punto que, con la prudencia del concepto, se le podría categorizar en Crítico. Y este parangón llevó a demostrar que Puerto Rico tiene indicadores menos favorables en cuando a la atención, protección y reparación de la población víctima.

El segundo objetivo se trató los mecanismos de participación de las víctimas en la implementación del programa de restitución de tierras; que permitió demostrar, tácitamente, las dificultades a las que se enfrentaría la ley de víctimas por los pocos, por no decir nulos,

antecedentes entre las dos variables privilegiadas durante la investigación: la restitución y la participación. La categoría de desplazado solo fue reconocida hasta 1995, anteriormente se les señalaba como exiliados y aun cuando las ciudades daban muestra de una transformación demográfica, el Estado tardó alrededor de tres décadas para reconocer política y jurídicamente el problema del desplazamiento. En 1995, la primera cifra oficial de desplazados ascendía a los 600.000, hoy supera los 7 millones, según el RUV, que si bien no todos han sido objeto de despojo o abandono, sí son una población que puede desestabilizar cualquier nación.

El CONPES 2804 de 1995 fue el primer instrumento de política pública dispuesto a solucionar o reducir los problemas resultantes del desplazamiento, sin embargo, la poca efectividad que obtuvo llevó a que el gobierno formulara una política, de carácter vinculante, que comenzara a mitigar las consecuencias de tener un problema de esa magnitud. En este contexto surge la ley 387 de 1997, considerada por varios académicos como la columna vertebral de las políticas de víctimas. En esta norma por primera vez se reconoció la restitución como un deber estatal y un derecho de las víctimas, y no como una ayuda complementaria en caso de que la víctima deseara regresar al lugar del que fue desplazado. Pese a ello, las condiciones en las que se implementó llevó a que tomara un carácter asistencialista y de atención de emergencia, eludiendo, por tanto, los problemas estructurales asociados a la tierra y el territorio.

Las decisiones de la Corte, en particular, bajo la Sentencia T-025 de 2004, llevó al gobierno a replantear la respuesta política que le estaba dando a este tipo de población. Por lo cual, presionados por la Corte, en el 2005, durante el gobierno de Uribe, se expide la Ley de Justicia y Paz o Ley 975 de 2005 con el fin de garantizarle a los desplazados la posibilidad de retornar a sus sitios de origen e intentar recuperar lo arrebatado, lo usurpado, en síntesis, de recuperar su dignidad. Sin embargo, los esfuerzos de incluir la participación como un elemento garantizador de buenos resultados y que comenzaba a efectuarse en las administraciones públicas de otros países, no tuvo una vinculación con la restitución. La participación se redujo a una cuestión de estricto carácter judicial.

En este sentido, la sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, ratifica el estado de Cosas Inconstitucional de la población desplazada y solicita al gobierno retomar políticas que respondan a las necesidades de las víctimas y las reconozca como agente fundamental en la superación de su propio estado de víctimas. De ahí que la configuración normativa y política

de la Ley 1448 disponga como eje transversal la participación y en particular con la restitución de tierras. Reconoce, explícita e implícitamente, la importancia del retorno y la reubicación para superar el estado de vulneración y reducir los efectos que resultan de una masiva migración interna.

Teniendo en cuenta las sugerencias de la Corte, la ley dispuso en su contenido todo un armazón jurídico, institucional y político para privilegiar la participación de las víctimas en cada uno de los procesos que conciernen a la ley, incluso los de alta complejidad, como es el caso de restitución (del cual se encargó esta investigación). En lo dispuesto por la ley y los artículos que corresponden, la participación se retomó en todos los aspectos, pues la reconoció como principio, como derecho y como deber, atendiendo no solo una sugerencia jurídica y particular, sino a un mandato constitucional.

Ahora bien, el tercer objetivo dio cuenta de las fortalezas y debilidades del proceso de reparación en el marco de la restitución de tierras para el municipio de Puerto Rico. Los escenarios para participación se condensaron en la creación de las mesas de participación de víctimas del orden municipal, departamental y nacional. Estos escenarios se disponían a mantener a la vanguardia la administración pública en el objetivo de reconocer la necesidad de un cambio en el paradigma de la administración weberiana. Los planes de desarrollo municipal correspondieron al llamado e incluyeron la creación de las mesas en sus propuestas a desarrollar. Y aunque en el caso municipal la cantidad de predios a restituir se eludió por explicaciones que obedecían más a condiciones del ambiente que de voluntad política, en el nivel departamental se procuró la restitución de unos 200 predios. La participación aquí debía jugar un papel fundamental, pues esta permita controlar y verificar que una política se esté ejecutando de la manera en que se debe.

Pero la participación resultó siendo limitada por las disposiciones que la misma ley consideraba y por las condiciones que le planteaba el caso concreto de Puerto Rico. Así se llega a la tercera parte de la investigación, que relaciona lo analizado en el primero y en el segundo capítulo, y lo comprueba. Las fortalezas del proceso de participación en el programa de restitución de tierras tuvieron naturaleza temporal, ya que perdieron o no tuvieron el efecto deseado, con el transcurrir de los años. Lo que en un principio se pensó significaba (y de hecho

lo fue) un avance, perdió validez cuando los resultados no demostraban lo que se espera con un modelo participativo.

La ampliación de la participación, así como el reconocimiento de la heterogeneidad sobre la que recaía la política y la asignación, por escasa que fuera, de recursos económicos, permitió una deducción de fortalezas condicionadas. El no mejorar el proceso participativo a través de programas provenientes de la administración municipal, obedeció en parte, a que la naturaleza de la ley prescindió de ellos y les otorgó un papel secundario pero no por eso menos importante.

Los garantes de los procesos participativos siguieron siendo las administraciones municipales, pero el contenido de la ley (aterrizado en el protocolo de participación) dejó estas decisiones a voluntad política y de recursos de la administración municipal. Que terminaron no siendo suficientes para mejorar la participación y obtener los resultados, por lo menos en restitución, que se esperan. Este panorama se explicó en parte por la poca asignación presupuestal proveniente del orden nacional, que priorizó el manejo centralista por encima del territorial. Se comprobó de igual manera, que las condiciones para participar no fueron las adecuadas pese a que la ley dispuso de un marco normativo amplio, aunque en ocasiones ambiguo por el tema de la participación por hecho victimizante, y de unas reglas de juego más claras.

Mientras tanto, la cantidad de población participante en la mesa municipal de participación de Puerto Rico fue escasa y se debió por la poca coherencia entre lo formulado y lo reconocido en el nivel local, como de lo señalado anteriormente. Si la participación ya tendría sus problemas aun cumpliendo con cada uno de los puntos que consideró al norma, iba a tornarse más complicada si en el plano local (y como sucedió) no tenían en cuenta sus particularidades. En muchos de los municipios no se iban a obtener la cantidad de representantes por cada uno de los hechos victimizantes. Esto alteró la naturaleza de la participación que pretendía ser más amplia y más efectiva.

A este poco efectivo proceso de participación se le sumó el reconocimiento de un carácter no vinculante en las altas decisiones de la ley, como es el caso del presupuesto y de los programas. Por lo que, nuevamente, las sugerencias provenientes de las víctimas quedan supeditadas a la disponibilidad de los recursos como de los hacedores de política. Además, en

este ya complicado proceso de participación se le identificó y analizó una variable que lo condiciona aún más: la violencia generada por la amenaza y asesinato de los líderes de tierras y reclamantes de tierras. Que tal como se señaló en el primer capítulo y se revalidó en el tercero, permitió identificar un desequilibrio entre los dos actores involucrados. Esto da muestra de una débil articulación entre Nación-Territorio, que estaba incluida como eje de la ley, y una falta de claridad entre la intención real de que las víctimas participen en este tipo de procesos y, por consecuencia, se obtengan resultados cuestionables como los que el estudio de caso demostró.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar L. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arias, A. (2008). El Neo institucionalismo y sus aportes a la teoría de la organización, *Revista Gestión y Región*, (6), 31-64.
- BELLO, M. (1999) *El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social*. En: Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales. Universidad Nacional de Colombia. Centro de Estudios Sociales CES. Bogotá: Editorial Unibiblos.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brugué, J. & Gallego, R. (2001). ¿Una administración pública democrática? En: Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ariel.
- Cano, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de la lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de la gobernanza. *Estudios Políticos*, pp. 147-17
- Cifuentes, S. (2016). Tesis de Maestría: Restituir tierras en la guerra: un análisis crítico del discurso de restitución de tierras en Colombia. Reflexiones a partir del campesinado de Chibolo, Magdalena. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: Banco Digital Universidad Nacional.
- Cifuentes, S. (2017). Desplazamiento forzado y restitución de tierras en Colombia: Una búsqueda de garantías de no repetición. *Revista Verba Iuris*, 12(37), pp. 91-108.
- Cunill G., N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Echeverry, C. (2010). *La participación ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria*. Medellín: Universidad Católica de Oriente.
- Fitzpatrick, D. (2011) Restoring land to victims of armed conflict in Colombia: options and lessons from other resstitutionary contexts [Restitución de tierras a las víctimas del

- conflicto armado en Colombia: opciones y lecciones de otros contextos de restitución]. En: Desafíos para la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia. Memorias Seminario Internacional. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID. Bogotá: Secretaría General Alcaldía Mayor.
- García-Jurado, R. (2003). Reseña “B. Guy Peters, el nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política”. *Estudios políticos* (4), p.254.
- Gofen, A. (2013). Mind the gap. Dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473-493.
- González, E. (1996). *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Habermas, Jürgen. (1983). *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- Human Rights Watch (2013). “EL RIESGO DE VOLVER A CASA”. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia. EE.UU. Consultado en: http://www.asociaciontierrayvida.org/news/el_riesgo_de_volver_a_casa_hr_w_2013.pdf. Consultado el: 10 de marzo de 2018.
- Jaramillo, J. (2007). La Política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Emergencia, constitución y crisis de un campo de prácticas discursivas. Bogotá: Revista Tabula Rasa.
- Losada, R. & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la Ciencia Política*. 1st ed. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Meertens, D. (2016). Entre el despojo y la restitución: reflexiones sobre género, justicia y retorno en la costa caribe colombiana. *Revista colombiana de antropología*, 52(2), pp. 45-71.
- Plazas (2012). *La participación ciudadana y el medio ambiente: una relación que debe cambiar*. Bogotá: CAR.
- Procuraduría General de la Nación. (2009). *Guía de participación ciudadana*.

- Quiñones, E., Fernández M., & Guevara, V. (2016). *ABC de la ley de 2015. Estatuto de la participación democrática en Colombia*. Bogotá: Departamento Administrativo de la función pública. Dirección de Participación, transparencia y servicio al ciudadano.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- SALINAS, Y. (2010) *¿Cómo proteger los bienes de los desplazados? La protección y restitución de las tierras y los bienes inmuebles de las víctimas del desplazamiento*. En: Rodríguez, C. (Coord.). Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Universidad de los Andes. Centro de Investigaciones Socio jurídicas – CIJUS. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Sandoval, O. (2009). “Tesis: Análisis de la incidencia de la sentencia t025/04 de la corte constitucional sobre la protección a la población desplazada, en la política pública de atención al desplazamiento forzado en Bogotá. Caso de estudio: administración de Luis Eduardo Garzón”. Universidad colegio mayor de nuestra señora del rosario. Facultad de ciencia política y gobierno. Bogotá D.C., Colombia.
- Sartori, Giovanni. (1993) *¿Qué es la Democracia?* Ciudad de México: Nueva Imagen.
- Vargas, J. (2014). Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley1448 de 2011. *Estudios Socio-jurídicos*, 165-206.
- Velásquez, F. (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. *Revista Foro*, (1).
- Velásquez, F. (1991). Una democracia participativa en Colombia. *Revista Foro*, (16).
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

ANEXOS

TABLA ANEXA No 1.

PROCESO DE RESTITUCIÓN DE ACUERDO A LA LEY 1448 DE 2011.

PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS A TERCEROS
Artículo 76. Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente. Es un instrumento para la restitución de tierras, en este registro se inscribirá también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas. El registro se implementa de forma gradual y progresiva de conformidad con el reglamento. La conformación del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
Artículo 77. Presunciones de despojo en relación con los predios inscritos en el registro de tierras despojadas. Está dirigido a la relación con los predios inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Las presunciones son las siguientes: 1. Presunciones de derecho en relación con ciertos contratos, 2. presunciones legales en relación con ciertos contratos, 3. Presunciones legales sobre ciertos actos administrativos, 4. Presunciones del debido proceso en decisiones judiciales, 5. Presunción de inexistencia de la posesión.
Artículo 78. Inversión de la carga de la prueba. O en su defecto la prueba sumaria del despojo
Artículo 79. Competencia para conocer de los procesos de restitución. Los magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en la restitución de tierras, decidirán en una única instancia los procesos de restitución de tierras y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron de forma forzada sus predios.
Artículo 80. Competencia territorial. Serán competentes los jueces y magistrados del lugar donde se hallen ubicados los bienes
Artículo 81. Legitimación. Son los titulares de la acción regulada en esta ley. Las personas a las que hacen referencia en el artículo 75
Artículo 82. Solicitud de restitución o formalización por parte de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas. La unidad es la encargada de solicitar al juez o magistrado la titulación y entrega del respectivo predio
Artículo 83. Solicitud de restitución o formalización por parte de la víctima, podrá dirigirse directamente al juez o magistrado según lo dispuesto en el artículo 79. Mediante la presentación de demanda escrita u oral.
Artículo 84. Contenido de la solicitud. Esta deberá contener: a. identificación del predio, b. constancia de inscripción del predio en el registro de tierras despojadas, c. los fundamentos de hecho y de derecho de la solicitud, d. nombre, edad, identificación y domicilio del despojado y de su núcleo familiar, e. certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria del predio, f. certificación del valor del avalúo catastral del predio.
Artículo 85. Tramite de la solicitud. Estará a cargo del Juez o Magistrado según el caso.
Artículo 86. Admisión de la solicitud.

Artículo 87. Traslado de la solicitud.
Artículo 88. Oposiciones.
Artículo 89. Pruebas.
Artículo 90. Periodo probatorio. Es de 30 días. Dentro del cual se practican las pruebas que se decretan en el proceso.
Artículo 91. Contenido del fallo. Es donde la sentencia se pronuncia de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda.
Artículo 92. Recurso de revisión de la sentencia.
Artículo 93. Notificaciones. Se notificaran por el medio que el Juez o magistrado considere más eficaz.
Artículo 94. Actuaciones y trámites inadmisibles.
Artículo 95. Acumulación procesal.
Artículo 96. Información para la restitución.
Artículo 97. Compensaciones en especie y reubicación.
Artículo 98. Pago de compensaciones.
Artículo 99. Contratos para el uso del predio restituido.
Artículo 100. Entrega del predio restituido.
Artículo 101. Protección de la restitución
Artículo 102. Mantenimiento de competencia después del fallo.

Fuente: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [Elaboración propia].

TABLA ANEXA No. 2

Restitución de vivienda como medida dentro del proceso de restitución

RESTITUCIÓN DE VIVIENDA
Artículo 123. Medidas de restitución en materia de vivienda. Las víctimas podrán acceder al subsidio familiar de vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia y a los mecanismos especiales previstos en la ley 418 de 1997.
Artículo 124. Postulaciones al subsidio familiar de vivienda.
Artículo 125. Cuantía máxima.
Artículo 126. Entidad encargada de tramitar postulaciones. Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
Artículo 127. Normatividad aplicable.

Fuente: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [Elaboración propia].

TABLA ANEXA No. 3 Créditos y pasivos como medida dentro del proceso de restitución.

CRÉDITO Y PASIVOS
Artículo 128. Medidas en materia de crédito. Las víctimas tendrán acceso a los beneficios contemplados en el parágrafo 4 del artículo 16, 32, 33 y 38 de la ley 418 de 1997
Artículo 128. Tasa de redescuento

Fuente: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [Elaboración propia].

TABLA ANEXA No 4 La formación de empleo y carrera administrativa como medida en el proceso de restitución.

FORMACIÓN, GENERACIÓN DE EMPLEO Y CARRERA ADMINISTRATIVA
Artículo 130. Capacitación y planes de empleo urbano y rural. El Servicio Nacional de Aprendizaje Sena, dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos víctimas.
Artículo 131. Derecho preferencial de acceso a la carrera administrativa. Para acceder al servicio público.

Fuente: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [Elaboración propia].

TABLA ANEXA No 5. Instituciones y Mecanismos de la Participación Ciudadana. (Ley 134 de 1994/ Ley 1757 de 2015).

Participación Política
Referendo, Voto Programático, Plebiscito, Cabildo Abierto, Consultas Populares, Constituir Partidos, Revocatoria del Mandato, Iniciativas en Corporaciones Públicas, Acciones Públicas, Acceder a Cargos Públicos (Ley de cuotas).

Participación social, cívica y de desarrollo territorial
<p>Redes de apoyo seguridad ciudadana</p> <p>Veedurías ciudadanas o asociaciones de control social y auditoría social. Red de veedurías (Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, Consejo ciudadano de control de gestión y resultados de la inversión pública, Junta de vigilancia de los servicios públicos, Veedurías ciudadanas).</p> <p>Vocales de control para servicios públicos.</p> <p>Organizaciones No Gubernamentales –ONGs- (264 de 2001)</p> <p>Consejos de participación comunitaria</p> <p>Comisión Nacional de policía y participación (Red de apoyo ciudadano Ciudad Segura (Red de apoyo de la política nacional), Comités de seguridad y convivencia. Frentes de seguridad local).</p> <p>Participación y planeación urbanística. Derechos de la ciudad. Los POT.</p> <p>Juntas de acción comunal y juntas de vivienda.</p> <p>Juntas administradoras locales.</p> <p>Comunidades indígenas.</p> <p>Casas de cultura</p> <p>Consejos municipales de desarrollo rural.</p> <p>Juntas municipales de educación, personeros escolares y asociaciones de padres de familia, foros educativos municipales, gobiernos escolares.</p>

Hogares comunitarios o madres comunitarias.

Consejos municipales de la juventud, Comités o consejos de integración de la participación a nivel municipal, Comités de prevención de desastres.

Participación económica y ambiental

Redes con las cámaras de comercio, Centros de competitividad y de productividad o cadenas productivas, Redes de ciudades intermedias, Participación y transferencia de recursos y regalías, Empresas de economía solidaria en salud, Consultas ciudadanas para otorgar licencias ambientales, Corporaciones Autónomas Regionales.

Participación Administrativa

Derecho de acceso a la información pública, Audiencias Públicas, Control a la Gestión Públicas, Contratación, regalías, recursos, etc., Consulta, Acciones Populares, Acciones de Grupo, Acciones de Clase, Asociaciones o ligas de usuarios de la salud, comités de participación comunitaria en salud, Derecho de petición.

Participación en Resolución de Conflictos

Conciliación Civil, en familia y en lo contencioso administrativo, Mediación.

Fuente: Guía de participación ciudadana de la Procuraduría General de la Nación.

Mecanismos de participación ciudadana y la Ley 1448 de 2011

Tipo de mecanismo	Definición	Concepto	Argumento
Iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas	Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley, de Ordenanza de Acuerdo y de Resolución y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, para que sean debatidos,	Aplicable	Las víctimas organizadas formalmente o en grupo pueden presentar ante la respectiva entidad proyectos de resolución acorde a las necesidades de su población y en respeto a lo dispuesto en la ley 1448. Está, además,

	modificados, aprobados o negados en la corporación pública respectiva.		constitucionalmente protegido.
Referendo	Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica (referendo aprobatorio) o derogue o no una norma que se encuentre ya vigente (referendo derogatorio).	Aplicable	Las personas víctimas pueden organizarse y solicitar la derogatoria de la actual ley.
Consulta popular	La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido según el caso por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.	No aplicable	La ley ya está en vigencia.
Plebiscito	El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.	No aplicable	Este mecanismo es de competencia del ejecutivo.

Cabildo abierto	<p>El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.</p> <p>En cada período de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, podrán celebrarse cabildos abiertos en los que, por iniciativa de un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, se considerarán los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, siempre ,y cuando sean de competencia de la respectiva corporación.</p>	Aplicable.	Las víctimas pueden solicitar ante sus respectivos representantes la celebración de un cabildo abierto, siempre y cuando cumplan con las exigencias de ley.
Voto popular	Mecanismo mediante el cual los ciudadanos escogen a sus respectivos	No aplicable	La ley no requiere de este mecanismo.

	representantes.		
Derecho de petición	Este mecanismo de participación está concertado en el artículo 23 de la C.P. y regulado por la ley 1755 de 2015, en la cual se facultad a todo ciudadano para presentar peticiones respetuosas a las autoridades u organizaciones privadas que presten un servicio público. Este derecho fue consagrado como fundamental y de ser vulnerado, procederá la acción de tutela	Aplicable	Este mecanismo es un derecho elevado a fundamental.
Consulta Previa	Es el derecho fundamental que tiene los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos cuando se toman medidas (legislativas y administrativas) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios que puedan causar impacto en el medio ambiente o la cultura de dichas comunidades. La base legal de este mecanismo se encuentra estipulado el artículo 76 de la ley 99 de 1993, ley 70 del mismo año, artículo 330 de la Constitución Nacional y tiene su	No aplicable	La naturaleza de la ley no es de competencia de este mecanismo.

	origen en el Convenio 169 de la OIT de 1989.		
Acción de tutela	La Constitución del 91, en el artículo 86, establece este mecanismo por el cual cualquier ciudadano, pueden acudir ante los jueces, en todo momento y lugar y mediante las disposiciones que dicte la ley, para exigir la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.	Aplicable	Según la ley 1448, esta se crea con el fin de reivindicar los derechos constitucionales de la población víctima del conflicto armado. De no ser así, las personas podrán valer este mecanismo.
Acción de cumplimiento	El artículo 87 de la C.P. de 1991 determina que “toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”. La ley 393 de 1997, reglamenta este mecanismo.	Aplicable	Las víctimas o, en efecto, sus organizaciones podrán solicitar antes los jueces el efectivo cumplimiento de la ley 1448 de 2011.
Acción popular	En el artículo 88 de la C.P. de 1991 se especifica que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos. Es la ley	Aplicable	En caso de que las víctimas o las organizaciones que las representan determinen la vulneración de los derechos colectivos de este tipo de

	472 de 1998 la que regula las acciones populares y de grupo.		personas, la acción popular puede proceder.
Acción de inconstitucionalidad	Los numerales 4 y 5 del artículo 241 de la C.P. consideran que los ciudadanos pueden interponer demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional sobre leyes o decretos por fuerza de ley, por su contenido material o por vicios en el procedimiento.	Aplicable	Ninguna ley está exenta de este mecanismo.
Acción de nulidad	Cualquier acto administrativo que procede a la vulneración de los derechos, se le podrá solicitar la acción de nulidad	Posiblemente aplicable	Las víctimas o sus organizaciones pueden solicitar la acción de nulidad dependiendo del nivel de afectación de los actos administrativos que se creen en razón de ella.
Acción Penal	Pena de cárcel a delitos contemplados en el Código Penal (Ley 599 de 2000)	Aplicable	Todo delito que esté enlistado por el Código debe proceder independientemente de la naturaleza de la norma.

Fuente: ABC de la ley 1757 de 2015. Estatuto de la participación democrática/ Mecanismos de participación ciudadana en Colombia. [Elaboración propia]

ANEXO 6. Resumen de los espacios de las mesas de participación de las víctimas, y su respectiva conformación.

<i>(Decreto 4800 de 2011, art. 263)</i>	<i>Número de personas víctimas que participan</i>
Mesas municipales, distritales, departamentales y nacional de víctimas	Las mesas municipales no pueden superar los 24 miembros. Las mesas departamentales no pueden superar los 26 miembros.
Comités territoriales de Justicia Transicional	Participan dos representantes de las Mesas de Víctimas de acuerdo al nivel territorial
Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas	Participan dos representantes de la Mesa de Víctimas del nivel nacional.
Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	Participan dos representantes de la Mesa Nacional de Víctimas.
Comisión de Seguimiento y Monitoreo	Participan tres representantes de la Mesa Nacional de Víctimas.
Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica	Participan dos representantes de la Mesa Nacional de Víctimas.

<i>Mesa</i>	<i>Elección de las organizaciones de víctimas OV</i>	<i>Participación de organizaciones defensoras ODV</i>	<i>Secretaría técnica</i>
Municipal	Se eligen por las Organizaciones de Víctimas (OV), previamente inscritas ante la personería municipal y distrital. Por votación de la totalidad de los inscritos según los cupos a proveer por hecho victimizante y por sectores victimizados (enfoque diferencial). ¹⁶	Las ODV tendrán dos representantes para cumplir una función de acompañamiento técnico y político, con voz, pero sin voto, elegidas por votación de la totalidad de los inscritos.	El Personero Municipal y Distrital convoca y ejercerá la Secretaría Técnica.
Departamental	Se eligen de las OV inscritas en el respectivo ámbito departamental y de los dos delegados de cada uno de los municipios y distritos donde se hubiere elegido Mesa de Participación Local. Se elige a cada uno de los representantes, por votación de la totalidad de los delegados de cada municipio y de las organizaciones inscritas en el nivel departamental, según los cupos a proveer por hecho victimizante y por sectores victimizados (enfoque diferencial).	En las Mesas Departamentales, las Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV), previa inscripción ante las defensorías regionales, tendrán 4 representantes para cumplir una función de acompañamiento técnico y político, con voz, pero sin voto. Dichos representantes serán elegidos por votación de la totalidad de los delegados de las OV de cada municipio y de las OV inscritas en el nivel departamental.	El Defensor Regional convoca y ejerce la Secretaría Técnica

Nacional	<p>Se eligen por medio de los delegados de cada uno de los departamentos donde se hubiere elegido Mesa de Participación.</p> <p>En la elección de la Mesa Nacional se elegirá cada uno de los representantes, según los cupos a proveer por hecho victimizante, y por sectores victimizados (enfoque diferencial), dentro de los respectivos delegados departamentales.</p>	<p>En la Mesa Nacional, las Organizaciones Defensoras de Víctimas (ODV), previa inscripción ante la Defensoría del Pueblo, tendrán ocho representantes para cumplir una función de acompañamiento, con voz, pero sin voto.</p>	<p>El Defensor del Pueblo es el encargado de convocar y ejercer la Secretaría Técnica.</p>
----------	---	--	--

Cupos para la composición de mesas municipales (artículo 26 del protocolo de participación).

Número de cupos	
2	Representantes de organizaciones de víctimas postulados por hecho victimizantes contra la vida y la libertad (homicidios, masacres, secuestro, desaparición forzada), de los cuales por lo menos uno debe ser mujer.
2	Representantes de organizaciones de víctimas de hechos victimizantes contra la integridad física, de los cuales por lo menos uno debe ser mujer
2	Representantes de organizaciones de víctimas de violencia sexual, de los cuales por lo menos uno debe ser mujer
8	Representantes de organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado, de los cuales por lo menos cuatro deben ser mujeres.
1	Para un representante de las víctimas LGBTI
1	Para un representante de organizaciones de mujeres víctimas
1	Para un representante de víctimas jóvenes (entre 18 y 28 años).
1	Para representantes de víctimas de adultos mayores (más de 60 años).
1	Para representante de víctimas en condición de discapacidad.
1	Para un representante de comunidades indígenas, designado por su respectiva autoridad tradicional
1	Para un representante de comunidades tradicionales afrocolombianas, designado por su respectiva autoridad.

1	Para un representante de comunidades ROM
2	Para dos miembros elegidos entre las ODV inscritas.

Fuente: Vargas Reina, J. (2014). Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2012. Estudios Socio-Jurídicos, 16(1), 167-207. doi: dx.doi.org/10.12804/esj16.1.2014.04

TABLA ANEXA No 7. Generalidades del protocolo de participación de las víctimas⁹.

¿Cómo está estructurado el Protocolo de Participación?

TÍTULO I. Disposiciones Generales, Definiciones y Principios	Capítulo I. Disposiciones Generales	<ul style="list-style-type: none"> Objeto y alcances del Protocolo
	Capítulo II. Definiciones	<ul style="list-style-type: none"> Políticas Públicas para las víctimas, Víctimas, Los espacios de participación efectiva de las víctimas
	Capítulo III. Principios	<ul style="list-style-type: none"> Equidad de género, Igualdad, Autonomía, Corresponsabilidad, Eficacia, Concertación, Primacía del Interés General, Promoción de la participación de las víctimas, Enfoque diferencial, Enfoque por hecho victimizante, Articulación Institucional, Complementariedad, subsidiariedad y corresponsabilidad, Garantía de Protección y Proporcionalidad
TÍTULO II. De los Espacios de Participación Efectiva de las Víctimas	Capítulo I. Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas	<ul style="list-style-type: none"> Definición, funciones y estructura de las Mesas de participación efectiva de las víctimas Proceso de Elección y conformación de las Mesas de Participación Efectiva de las víctimas
	Capítulo II. De las víctimas de los Pueblos Indígenas, de las Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras y del Grupo Étnico Rrom	<ul style="list-style-type: none"> Concertación de los Protocolos y participación transitoria
	Capítulo III. Mesas de Participación Municipales y Distritales; Mesas de Participación Departamentales	<ul style="list-style-type: none"> Elección y composición de las Mesas Convocatoria a la elección de las Mesas
	Capítulo IV. Mesa Nacional de Participación Efectiva de víctimas	<ul style="list-style-type: none"> Elección y composición de la Mesa Nacional de Víctimas Proceso de elección de los representantes a la Mesa Nacional de Víctimas Elección de los subcomités técnicos Subcomités temáticos
	Capítulo V. De la participación de los niños, niñas y adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> Concertación del Protocolo y representación en las Mesas de Participación de víctimas (municipal, distrital, departamental y nacional)
TÍTULO III. De las Víctimas No Organizadas	Capítulo I. De la Participación Individual	<ul style="list-style-type: none"> Derecho de participación y creación de mecanismos especiales
	Capítulo II. De las víctimas de frontera y connacionales víctimas en el exterior	<ul style="list-style-type: none"> Creación de Grupo Temático y de mecanismos especiales
TÍTULO IV. Garantías e incentivos para la participación efectiva	Capítulo I. Garantías para la Participación Efectiva	<ul style="list-style-type: none"> Garantías, tipos de apoyo, articulación de responsabilidades instituciones, Prevención y Protección
	Capítulo II. Incentivos para la Participación	<ul style="list-style-type: none"> Tipos de incentivos
TÍTULO V. Disposiciones Finales	Capítulo I. Disposiciones Finales	<ul style="list-style-type: none"> Difusión del Protocolo y Espacios Transitorios Plazos de las convocatorias de elección de las Mesas para el 2013

Fuente: Guía práctica sobre el protocolo de participación efectiva de las víctimas.

TABLA ANEXA No 8. Recursos destinados a los subprogramas de retorno y reubicación de población en situación de desplazamiento –familias en su tierra y Reparación Integral en el municipio de Puerto Rico

Programa estratégico 2.3.		Atención y reparación integral a las víctimas de la violencia				
Subprograma 2.3.1.		Retorno y reubicación de población en situación de desplazamiento -familias en su tierra				
Recursos financieros de inversión por años y por fuente						
	Sistema General de Participaciones	Ingresos corrientes de libre destinación	Ingresos corrientes de destinación específica	FOSIGA	Otros	Total
2012	\$ 5.000.000					\$ 5.000.000
2013	\$ 5.150.000					\$ 5.150.000
2014	\$ 5.304.500					\$ 5.304.500
2105	\$ 5.463.635					\$ 5.463.635
Total sub programa cuatrienio						\$ 20.918.135

Subprograma 2.3.4.		Reparación integral				
Recursos financieros de inversión por años y por fuente						
	Sistema General de Participaciones	Ingresos corrientes de libre destinación	Ingresos corrientes de destinación específica	FOSIGA	Otros	Total
2012	\$ 5.000.000					\$ 5.000.000
2013	\$ 5.150.000					\$ 5.150.000
2014	\$ 5.304.500					\$ 5.304.500
2105	\$ 5.463.635					\$ 5.463.635
Total sub programa cuatrienio						\$ 20.918.135

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Puerto Rico, 2012-2015.

