

Los Segundos Ocupantes en el Procesos de Restitución de Tierras en Colombia, un Camino  
hacia la Agenda Formal

Angélica María Zamora Acosta  
Universidad Externado de Colombia  
Noviembre 2017

Notas del Autor

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Lucas Gómez

Facultad Finanzas y Relaciones Internacionales

Universidad Externado de Colombia

Contacto: [angelicz77@gmail.com](mailto:angelicz77@gmail.com)

## CONTENIDO

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>Marco Teórico .....</b>	<b>17</b>
<b>Modelos de Inclusión de Problemas dentro de la Agenda .....</b>	<b>17</b>
Modelos Operacionales para la Construcción de la Agenda. ....	22
 <b>Primer Capítulo</b>	
<b>Avances y Dificultades del Proceso de Restitución de Tierras .....</b>	<b>26</b>
<b>El poder de la Tierra como Generador de Conflicto.....</b>	<b>26</b>
<b>La Sentencia T-025 de 2004, un Camino hacia la Protección de las Víctimas .....</b>	<b>33</b>
<b>El Auto de Seguimiento No. 008 de 2009 y la Implementación de la Ley de Víctimas y</b>	
<b>de Restitución de Tierras .....</b>	<b>35</b>
<b>La Etapa Administrativa del Proceso de Restitución de Tierras .....</b>	<b>39</b>
<b>Avances y Dificultades de la Puesta en Marcha del Proceso de Restitución de Tierras</b>	
.....	44
 <b>Segundo Capítulo</b>	
<b>La Problemática de los Segundos Ocupantes – Posicionamiento en la Agenda del</b>	
<b>Gobierno Nacional 2013 - 2015 .....</b>	<b>60</b>
<b>Los Segundos Ocupantes y su Génesis en el Proceso de Restitución de Tierras.....</b>	<b>60</b>
<b>Los Segundos Ocupantes un camino hacia la Agenda Formal.....</b>	<b>67</b>
Fase de Iniciación – Sentencias de Restitución de Tierras. ....	68
Fase de Especificación – Victimización por parte del Estado. ....	73
Fase de Entrada – Programa de Segundos Ocupantes. ....	82
 <b>Tercer Capítulo</b>	
<b>Alternativa de Solución – Atención a los Segundos Ocupantes 2015 – 2016.....</b>	<b>88</b>
<b>Alternativa de Solución para la Atención a Segundos Ocupantes .....</b>	<b>88</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>102</b>
<b>Lista de Referencias.....</b>	<b>107</b>

**LISTA DE TABLAS**

*Tabla 1.* Cifras Segundos Ocupantes.....81  
*Tabla 2.* Representación Judicial a Segundos Ocupantes por parte de la Defensoría del Pueblo .85

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1. Avance Proceso de Restitución de Tierras.....	45
Figura 2. Avance Solicitudes con Trámite Administrativo .....	47
Figura 3. Avance Familias con Orden Judicial .....	48
Figura 4. Medidas de Compensación Proferidas por Jueces y Magistrados .....	49
Figura 5. Medidas de Alivio de Pasivos Proferidas por Jueces y Magistrados .....	49
Figura 6. Avances Gestión de Proyectos Productivos.....	50
Figura 7. Registro de la Problemática por Tipo de Difusión.....	79
Figura 8. Registro de la Problemática por Tipo de Medio de Comunicación .....	79
Figura 9. Registro de la Problemática por Temática .....	80
Figura 10. Línea de Tiempo Modelo de Puesta en Agenda - <i>Outside Initiative Model</i> .....	87

## Introducción

La tenencia de la tierra como sinónimo de riqueza y poder, ha sido una de las principales dificultades que ha tenido Colombia desde la época de la colonización. La tierra y su adecuada explotación han concebido infinidad de disputas que como consecuencia generaron un conflicto armado interno de más de cincuenta (50) años de duración. Este conflicto ha traído consigo entre muchas cosas, el surgimiento de grupos guerrilleros, autodefensas, narcotráfico, desplazamiento forzado y muerte de miles de víctimas que se han visto enfrentadas a la más alta vulneración del Derecho Internacional Humanitario; evidenciando en algunos casos una sociedad y Estado totalmente indiferente a esta problemática.

El conflicto armado interno en Colombia se puede decir que ha sido un proceso largo que se ha visto enfrentado a múltiples transformaciones desde lo social, político y económico; siendo factores relevantes en la prolongación de este la persistencia de los problemas agrarios, la propagación del narcotráfico, las presiones del contexto internacional, la fragmentación institucional y territorial del Estado, entre otros elementos que han sido resaltados por los miembros de la Comisión Histórica del Conflicto y su Víctimas creada en los acuerdos de La Habana para determinar cuales fueron los orígenes y las múltiples causas del conflicto armado.

Este proceso de transformación de carácter multidimensional, se puede dividir en tres (3) etapas relevantes que consolidan de manera general el proceso de evolución de la sociedad colombiana y de inicio y consolidación del conflicto armado en el país. La primera etapa inicia en la década de 1920 y termina en el año de 1960 con la conformación del Frente Nacional. Para empezar, se puede decir que en este periodo se manifiesta un proceso de estructuración del Estado, ya que como lo indica Gerardo Molina referenciado en De Zubiría (2015, p. 203) se presentan hechos relevantes como el “último decenio de la hegemonía conservadora; la polémica sobre la industrialización capitalista; el incremento de la conflictividad social representada por la constitución de movimientos sociales (indígenas, campesinos, trabajadores); la primera guerra mundial y la revolución mexicana”, elementos que cambian el ambiente social y permiten que en el año de 1930 el partido liberal tome el poder. En efecto, el país durante esta fase se sumerge en una serie de dificultades que impiden generar consensos en temas como: la orientación de la economía, el proceso de industrialización, el nivel de intervención del Estado, la cuestión

agraria, las políticas de educación, entre otros; cuestiones que engendran las primeras movilizaciones sociales precedidas por el inconformismo al modelo de concentración de la riqueza y la centralización del poder político, recibiendo como respuesta un establecimiento de dictadura enfocado en la consolidación de una élite plutocrática que se enfrenta al miedo de las movilizaciones sociales y la intervención de otros actores en la escena nacional, es lo que Sergio de Zubiría referencia como el “peligro de la plebe” (De Zubiría, 2015, p. 204).

Entonces la vida nacional se convierte en un espacio en donde no prosperan los proyectos populistas y se establece un conflicto basado en el choque de intereses económicos de las clases dominantes pertenecientes a los partidos tradicionales, los cuales inician con un proceso de acumulación violenta de la propiedad rural que termina evidenciándose a través de la persecución de los conservadores (1930 - 1938) y la aniquilación del movimiento gaitanista (1948 -1953) como una salida rápida a la crisis política manifiesta (Estrada, 2015, p. 299). Adicionalmente, la falta de una organización efectiva de los movimientos campesinos impide que se consolide una transformación de la propiedad rural enfocada en sus necesidades y se establezcan unas lentas reformas que trajeron como consecuencia la inclusión de la tierra en el sistema capitalista (De Zubiría, 2015, p. 215). En resumen, esta época estuvo abocada al miedo latente a la materialización efectiva de la democracia, siendo cooptado el poder político por una minoría que como estrategia de defensa estableció un Estado de Sitio permanente viendo al que piensa diferente como un enemigo.

El segundo periodo que trae consigo el rezago de la conflictividad de la época anterior, inicia en la década de 1960 con la conformación del frente nacional – alternancia de los partidos políticos tradicionales a la Presidencia de la República hasta 1974 – y termina alrededor de 1990 con el proceso constituyente que finaliza con el establecimiento de la Constitución Política de 1991. Esta fase se puede definir principalmente por la movilización social representada a través de paros cívicos, protestas, luchas estudiantiles, huelgas y diferentes mecanismos que personificaban la resistencia a la represión y dominación presentes en este lapso de tiempo. Gracias a que el Estado se convirtió en un representante de los intereses particulares, especialmente de la clase industrial que se estaba conformando, se aumentaron los mecanismos de dominio a través del Estado de Sitio con el fin de callar a todo partido político y/o movimiento social que no hiciera parte de los tradicionales, además de presentarse múltiples

asesinatos a líderes sociales, que en cifras presentadas por De Zubiría suman alrededor de 4.956 muertes (De Zubiría, 2015, p. 223).

Algunos académicos como Alfredo Vázquez indican que el periodo del frente nacional dejó tras su paso serios problemas de legitimidad, ya que se convirtió en una fase en donde el Estado abandonó la satisfacción de las necesidades de la sociedad y se trasladó a satisfacer los intereses de los gremios industriales; una evidencia de esta deslegitimación fueron los índices de abstencionismo que rondaron alrededor del 50% para la elección del Presidente Lleras Camargo (De Zubiría, 2015, p. 225). Asimismo, el enfoque del progreso industrial y económico como solución a todos los problemas del país, dejó de lado el desarrollo de políticas sociales que como consecuencia trajo consigo el aumento de movimientos sindicales enfocados en la exigencia del desarrollo de la cuestión agraria con enfoque social y redistributivo; tal como lo resalta el Centro de Memoria Histórica en su informe ¡Basta ya! uno de los principales problemas del conflicto fue la falta de una verdadera reforma agraria que se configuró en una deuda para con los campesinos (2013, p. 47). Este paso de un Estado “democrático” a un Estado basado en el acogimiento de la violencia para el control del poder, crea una sociedad paralela que busca cambios estructurales de manera más ferviente a través de protestas y subversión; en cifras presentadas por la Comisión Histórica del Conflicto y las Víctimas entre 1958 y 1990 se registraron alrededor de 9.981 protestas (2015, p. 231), y en cuanto a la subversión se presentó un traslado de este fenómeno al ámbito rural iniciando luchas agrarias entre campesinos y entre campesinos e indígenas. Por consiguiente, producto de las desigualdades ya evidenciadas y de la falta de voluntad política para resolverlas se formalizaron grupos guerrilleros como el MRL (Movimiento Revolucionario Liberal), el ELN (Ejército de Liberación Nacional), las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y M – 19 (Movimiento 19 de Abril) en búsqueda de una equitativa distribución de la riqueza, bienes y servicios.

De esta manera, los grupos guerrilleros hicieron presencia en las zonas más alejadas del país, en las cuales no se encontraba una intervención directa ni del Gobierno Nacional ni de las Fuerzas Militares, hecho que conllevó a que se reemplazara el papel que le corresponde por derecho al Estado y así tuvieran la autonomía de imponer las reglas y normas por las cuales se debían regir los pobladores de estas regiones (Molano, p. 55). Lo anterior, abrió la puerta para iniciar un régimen de terror en el cual los campesinos, comunidades indígenas y afrocolombianas se vieron obligadas a abandonar sus tierras debido al miedo y a la acción de estas guerrillas, que

si bien fueron creadas inicialmente para la búsqueda de la igualdad, transformaron su actuar y adoptaron la vía delincencial, a través del control de la tierra, para la financiación de su proyecto guerrillero. Es así como estas comunidades fueron sometidas a múltiples violaciones directas a los Derechos Humanos, dejando víctimas mediante masacres, desalojos, robos, entre otros hechos que hacían de la vida rural un calvario para los colombianos.

Como consecuencia de ese poder que las guerrillas obtenían rápidamente al interior del territorio nacional, alrededor de los años ochenta (1980) otro actor entraba en la escena generándose la rápida y sorpresiva expansión del narcotráfico como actividad ilícita en el país; sumándose a la violencia que se había estado evidenciando años atrás. El narcotráfico como fuente rápida y rentable de dinero, se convirtió en uno de los mercados más apetecidos no sólo por los famosos capos de las drogas y sus diferentes carteles, sino también por los grupos guerrilleros que buscaban fuentes de financiación. En este sentido, se iniciaron enfrentamientos constantes por la adquisición de la tierra especialmente por aquellas zonas que representaban rutas estratégicas para la distribución y transporte de drogas; trayendo como resultado la creación de grupos de autodefensas que tenían como fin la salvaguarda de las propiedades e intereses de los carteles, algunos empresarios y actores estatales; además del aumento de acciones terroristas que atentaban no solo contra la ciudadanía sino contra la infraestructura petrolera. En pocas palabras este periodo dejó una huella sangrienta en la historia Colombiana.

El último periodo (1991 - 2012) que inicia cargado del inconformismo social que ha estado vigente desde 1920, exige que se busquen cambios institucionales estructurales; por lo que se adoptó una nueva constitución política en aras de dejar atrás las crisis sociales y políticas ya evidenciadas. De ahí que se procurara el enfoque de un Estado Moderno basados en una visión neoliberal, tal como lo indica Sergio de Zubiría “las privatizaciones, la concentración de la riqueza, el incremento de la inversión extranjera, la flexibilización laboral, el predominio de la informalidad, la desigualdad, la pobreza y la corrupción se les denomina la modernización de la economía y el Estado” (2015, p. 240) y son las principales causas por las cuales durante esta etapa se aviva el conflicto colombiano presentándose acciones de despojo que Gutiérrez (2014) clasifica en tres (3) grupos: i) Estratégicas. Orientadas a vaciar el territorio, es decir, se llevo a cabo un nuevo poblamiento en donde se distribuyen terrenos a nuevos ocupantes; ii) Clientelista. Basadas en la transferencia de propiedades a amigos y apoyos de los grupos armados, es aquí

donde se evidencia la compra – venta irregular de bienes, compra – venta a bajo precio, entre otras estrategias; y iii) Oportunistas. Relacionadas con la expropiación de campesinos para beneficio de los grupos guerrilleros y paramilitares (p. 19). Todas estas representaciones de despojo y acciones violentas, obligaban a las diferentes poblaciones a abandonar sus predios y refugiarse en las diferentes ciudades para la búsqueda de nuevas oportunidades de vida. Igualmente, el cambio de enfoque de los Presidentes de este periodo – Gaviria, Samper, Pastrana y Uribe – en la búsqueda de la paz, ayudó al recrudecimiento del conflicto de manera exponencial.

Con este panorama y reconociendo que la cuestión agraria es un eje fundamental para la estructuración de la Paz, el Gobierno de Juan Manuel Santos afrontó el reto de reconocer tanto moral como jurídicamente a las víctimas del conflicto armado procurando su defensa y derechos civiles; compromiso que se materializó en el ordenamiento jurídico colombiano, a través de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, asumiendo la obligación de reconocer y restituir la dignidad y los derechos de las víctimas; por supuesto, sin dejar de lado todo el esfuerzo gubernamental anterior reflejado en la Ley 795 de 2005<sup>1</sup>, Ley 387 de 1997<sup>2</sup> y especialmente en la Sentencia T – 025 de 2004<sup>3</sup>, que tuvieron por objeto reconocer el daño que este conflicto le ha generado al país.

La ley 1448 de 2011 se enmarca en el contexto y la teoría de la justicia transicional, garantizando principalmente los derechos a la verdad, a la justicia y reparación de las víctimas del conflicto armado. En donde, en pro de este objetivo se flexibiliza el principio de la cosa juzgada, de la inversión de la carga probatoria y se establecen presunciones de buena fe a favor de la víctima (URT, 2013, p. 6). El procedimiento de Restitución de Tierras descrito en el

---

<sup>1</sup> Ley 795 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.

<sup>2</sup> Ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”.

<sup>3</sup> Sentencia T – 025 de 2004, por la cual se declara el estado de cosas inconstitucionales en la población desplazada.

capítulo No. 3 de la ley, indica la forma y las instituciones que tiene como misión la pronta respuesta a la restitución masiva y urgente de las tierras. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) creada por un periodo de diez (10) años para el fin antes descrito, inicia el trámite mediante un procedimiento administrativo cuyo objetivo culmina con la inclusión o no del predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), el cual se convierte en requisito de procedibilidad para iniciar con la siguiente etapa que es la judicial, en la cual se define el derecho a la restitución material y jurídica de la tierra por medio de los fallos preferidos por los Jueces y/o Magistrados de la República (Rama Judicial) especialistas en el tema.

La etapa administrativa de este proceso se puede concebir como la actuación del Estado por apoyar, acompañar y respaldar a las víctimas que así lo soliciten en las gestiones encaminadas a la restitución de la propiedad despojada como consecuencia de los desplazamientos forzados o de los actos ilegales de usurpación (URT, p. 8). Este proceso como antesala de la etapa judicial termina cuando se realiza la inscripción o exclusión del predio, la víctima y su núcleo familiar en el RTDAF. Así, la Unidad tiene la tarea titánica de realizar una restitución de tierras sostenible, contribuyendo al restablecimiento de las condiciones socioeconómicas de las zonas rurales del país. Lo anterior, generando una activación de la productividad del campo y consolidando la presencia del Estado en el territorio nacional.

Después de la formulación y promulgación de la política pública de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, en el mes de abril del año 2012, se inicia la etapa de implementación de la política de restitución de tierras; proceso que aunque ha avanzado de manera ágil y se han conseguido resultados satisfactorios para el país, dentro de su ejecución se han presentado dificultades que alteran el curso normal de la política pública como se concibió en un principio. Efectos como la informalidad de la tenencia de la tierra en las áreas rurales del país; la desactualización de las bases de datos catastrales para la identificación de predios; la persistencia del conflicto armado en algunas zonas y la presencia de segundos ocupantes en los predios solicitados en restitución, hacen que no se surtan todas las fases del proceso de manera eficiente y que se evidencien otras problemáticas que no fueron previstas en la formulación inicial.

Los segundos ocupantes, una de las dificultades referenciadas anteriormente, han sido uno de los impactos más representativos que ha tenido la implementación de esta política durante los cinco (5) años que lleva en vigencia la ley; y se ha ganado un lugar importante en la agenda formal que hoy requiere soluciones acertadas y sostenibles. La Unidad de Restitución de Tierras define a los segundos ocupantes como los pobladores rurales que por efecto de los fallos judiciales de restitución, deben entregar la tierra de la que derivan su principal sustento, pese a no haber sido participes del despojo o abandono forzado del bien restituido y sin haber obtenido orden favorable de compensación por parte de los jueces o magistrados. Quedando así, en condiciones especiales de vulnerabilidad y con necesidad de auxilio del Estado (URT, 2014, p. 126). Este problema ha tenido un impacto social amplio y evidencia que durante la formulación de la política pública de reparación a víctimas del conflicto no se tuvieron en cuenta varios factores que hoy afectan la efectividad de esta solución implementada por el Estado.

Por lo tanto, se inicia una nueva situación problemática que atenta con la sostenibilidad del proceso de restitución de tierras y con la concepción de una reparación integral a las víctimas del conflicto. De modo que, su proceso de posicionamiento en la Agenda Formal será el objetivo central de esta investigación, basados en los modelos de puesta en agenda planteados por Cobb, Ross & Ross y el de ventana de oportunidad de Jhon Kingdon.

Antes de presentar la hoja de ruta que se seguirá en esta investigación, es importante contextualizar de manera sucinta los conceptos de problema público y modelos de puesta en agenda; temas que se abordarán ampliamente en el marco teórico y que son elementos conceptuales relevantes en este análisis. Los problemas públicos en términos de Jhon Kingdon se generan cuando las personas comienzan a pensar que algo puede hacerse para cambiar su situación (Ordoñez, 2013). En estricto sentido, es el paso de la situación de la arena privada a la pública y por ende es el momento en el cual se inicia todo el ciclo de políticas públicas una vez se haya especificado y formalizado la problemática.

La identificación del problema es el paso inicial en el ciclo de políticas públicas, es en este punto donde la situación que requiere una intervención comienza a ser visible. Pasa de una simple situación problemática que aqueja a unos pocos a convertirse en una situación que recoge el clamor de una población determinada y que requiere de toda la acción pública; este tránsito de la agenda pública a la agenda formal se puede vislumbrar a través del trabajo realizado por Cobb,

Ross & Ross con los modelos de puesta en agenda y la teoría de la ventana de oportunidad de Jhon Kingdon.

John Kingdon desarrolla una explicación del agendamiento basado en un enfoque determinado por tres (3) corrientes; los problemas, las soluciones y las políticas. “Las dinámicas temporales de estas tres corrientes son relativamente independientes, pero llega el momento, la oportunidad, en que estas corrientes se juntan” (Roth, 2015, p. 133). A esto se le denomina como las ventanas de oportunidad, es decir, en términos de Kingdon “Un problema encuentra su solución adecuada y el contexto político permite que se interese en él: una ventana de política (*policy window*) se abre” (Roth, 2015, p. 133). Estos periodos en los cuales las ventanas de política o de oportunidad se encuentran abiertas son relativamente cortos, por lo que el autor es enfático en indicar que un vez se cierran se pierde la oportunidad de que la temática sea tenida en cuenta y se debe esperar a que se presente otro acontecimiento que permita la apertura nuevamente (Kingdon, 1995, pp. 166 - 168). Esta espera puede ser incluso bastante larga, pero se debe permanecer atento a que la próxima oportunidad aparezca.

Por otro lado, el modelo de puesta en agenda desarrollado por Roger Cobb, Jennie Ross y Marco Ross permite entender como las situaciones problemáticas que se presentan en una sociedad y que demandan una solución por parte del Estado, requieren una comprensión de las formas como la población y los líderes políticos interactúan mediante la aplicación de estrategias para dar una solución a dichas situaciones (Cobb, Ross & Ross, 1976, p. 126). Para describir como un problema público entra en la agenda de toma de decisiones, los autores en su texto *Agenda Building as a Comparative Political Process*, identifican tres modelos<sup>4</sup> con los cuales analizan como una situación problemática en función de la iniciación, especificación y expansión entra en la agenda y como los tomadores de decisiones actúan para dar solución a dicha problemática. Por lo que, para el análisis específico del ingreso en la agenda de toma de decisiones de los segundos ocupantes como una situación problemática dentro de la ley de

---

<sup>4</sup> Los autores identifican los siguientes modelos: “*Outside Initiative Model*”, el “*Inside Initiative Model*” y el “*Mobilization Model*”.

víctimas y restitución de tierras, se hará uso del “*Outside Initiative Model*” propuesto por los autores.

El *Outside Initiative Model* (Modelo desde Afuera) se aplica cuando la situación problemática se identifica desde la población, es decir, cuando el grupo de ciudadanos que se ve afectado con una determinada situación no hace parte del grupo de los tomadores de decisiones. En este sentido, en la fase de iniciación se presenta la queja en términos generales por un grupo que se ubica por fuera de la estructura de gobierno, siendo esta la primera identificación que se realiza de la existencia de una problemática. En la siguiente fase que es la de especificación, la queja inicialmente referenciada se convierte en una demanda más específica, siendo entonces un punto de convergencia en donde se unifica una sola demanda que recoge todas las percepciones y que está llamada a representar al grupo en su totalidad. En la fase de expansión, el grupo comienza a atraer el interés de los tomadores de decisiones; aquí es donde se empieza a realizar la suficiente presión para que la atención del problema sea de todo el interés público y entre a la agenda pública. La etapa de entrada se da cuando se tuvo éxito en la fase de expansión y el problema pasa de la agenda pública a la agenda formal; convirtiéndose inmediatamente en una queja que le concierne a la mayoría y que ve la posibilidad de una acción.

Bajo el contexto anteriormente señalado y basados en los desarrollos teóricos de Cobb, Ross & Ross y John Kingdon se realizará esta investigación que pretende responder a la pregunta de ¿Cómo fue el proceso de posicionamiento en la agenda formal del Gobierno Nacional durante el periodo 2013 a 2016 de los segundos ocupantes como nuevo problema público dentro de la implementación del proceso de restitución de tierras? Partiendo de la hipótesis que los segundos ocupantes no fueron contemplados específicamente en el proceso de formulación de la ley de víctimas, sino de manera genérica se utilizó la figura de opositor para los pobladores actuales de los predios solicitados en restitución; figura que dejó de lado las especificidades del conflicto armado colombiano. Lo anterior, conllevó a que con la implementación del proceso de restitución de tierras se manifestará este nuevo problema público, que al poner en riesgo esta forma de reparación a las víctimas reclamantes de tierras, pone rápidamente el tema en la agenda de toma de decisiones para un pronta solución.

La metodología utilizada para el desarrollo de esta investigación se basó en una revisión documental de fuentes primarias, es decir, por medio del estudio de documentos como: actas de reuniones realizadas entre la UAEGRTD y los segundos ocupantes, informes institucionales de las diferentes entidades involucradas en la política de restitución de tierras y de organizaciones que realizan seguimiento a su implementación, prensa escrita y emitida por medios televisivos y de radio, entrevistas realizadas a actores involucrados en la problemática de estudio, gacetas de las sesiones del Congreso de la República en donde se realizó la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, libros y pronunciamientos de académicos especialistas en temas de tierras; se realizó un análisis cualitativo de la información con el fin de identificar y estudiar la ruta implementada para la puesta en marcha del proceso de restitución de tierras y así entender el surgimiento de la problemática de los segundos ocupantes y por ende su posicionamiento en la agenda formal.

De esta manera, el objetivo general de la investigación apunta a analizar como la presencia de los segundos ocupantes en el marco de la implementación del proceso de restitución de tierras ganó un puesto en la agenda del Gobierno Nacional durante el periodo mencionado. Antes de iniciar con el desarrollo de los objetivos específicos presentados en cada capítulo del texto, se expone un marco teórico con la explicación de los modelos de puesta en agenda y ventana de oportunidad ya referenciados de manera breve.

Empezando con la estructura capitular del texto, se realizará un análisis de los avances y dificultades del proceso de restitución de tierras a través de su implementación, objetivo específico que será abordado en el primer capítulo del documento. En este capítulo, se presentará a través de tres (3) etapas como fue el proceso de reformas agrarias aplicadas en Colombia centradas en la correcta redistribución de la tenencia de la tierra, el cierre de las brechas entre lo rural y lo urbano y el desarrollo productivo del suelo; así mismo se mencionan algunos mecanismos utilizados para efectuar el desplazamiento de la población a manos de grupos guerrilleros y paramilitares orquestados por actores políticos regionales y nacionales; esto para evidenciar como la cuestión agraria representó el principal foco de conflicto armado, hecho que conllevó a que la Corte Constitución en la Sentencia T – 025 declarará el Estado de Cosas Inconstitucionales en el 2004 y que generará posteriormente actos de seguimiento al mandato

inicialmente emitido. Seguido a esto, se evidencia el proceso que se llevó a cabo para la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y se explica la ruta de restitución de tierras en su fase administrativa, así como las principales dificultades que ha tenido el proceso durante los cinco (5) años de implementación. El capítulo finaliza con la referencia de los segundos ocupantes como una de las problemáticas más relevantes que se han evidenciado durante la puesta en marcha de la gestión restitutiva en el país.

El segundo capítulo está dedicado a la explicación de la problemática de los segundos ocupantes y a como se desarrolló el modelo de puesta en agenda a través del *Outside Initiative Model*, proceso que avanzó en el periodo comprendido entre el año 2013 y el año 2016; siendo este el segundo objetivo específico de la investigación. Se inicia el capítulo con una identificación del concepto de segundo ocupante y como fue su génesis dentro del procesos de restitución de tierras que se estaba aplicando en el país. Una vez se hace la identificación, se resaltan algunas organizaciones que antes de que se iniciará con la formulación de la ley habían avizorado la problemática e incluso se habían pronunciado al respecto. Lo anterior, con el fin de identificar si en algún momento de la estructuración de la política pública se tenían los elementos conceptuales que permitieran la correcta identificación del posible grupo de opositores que se presentarían en el proceso restitutivo, de acuerdo con la hipótesis planteada. Después de lo indicado, se explica como fue el proceso de puesta en agenda de la problemática tomando como base el modelo desarrollado por Cobb, Ross & Ross ya mencionado. Allí se identifican los actores que intervinieron y como se fue abordando el proceso pasando por cada una de las fases: iniciación, especificación, expansión y entrada. Es importante resaltar que para el desarrollo de este capítulo se utilizaron como fuentes de información sentencias de restitución de tierras, actas de reuniones realizadas entre los actores intervinientes, prensa escrita y recursos audiovisuales que permitieron identificar la evolución de la problemática desde su conformación hasta su puesta en agenda, ya que al ser un tema con poca investigación y avance hasta el momento, no se contó con los recursos que permitieran una amplia revisión documental.

Una vez identificada como fue la puesta en agenda de la problemática, como tercer objetivo específico y foco del tercer capítulo se abordaron cuales fueron las alternativas de solución

implementadas para la atención de los segundos ocupantes; estrategias que cobraron total relevancia para dar una respuesta acertada por parte del Gobierno Nacional a través de la Unidad de Restitución de Tierras. En este capítulo, se identifican los diferentes acuerdos suscritos por el Consejo Directivo de la Unidad que permitieron presentar una respuesta a la necesidad plasmada. Mediante un paralelo entre los documentos se evidencian las principales reformas realizadas que se enfocaron en adoptar medidas efectivas de compensación para estas también víctimas del conflicto. Por último, se presentan los avances tanto de la rama judicial a través de la Sentencia C- 330 de 2016 que busca la amplia protección a esta población, como de la articulación del legislativo con el ejecutivo para otorgar garantías procesales a los segundos ocupantes. Todas estas iniciativas orientadas a mitigar los efectos generados por la problemática y cumplir con el compromiso de realizar una restitución de tierras sostenible.

Por último, se presenta un capítulo dedicado a las conclusiones de la investigación resaltando entre algunas los avances del proceso de restitución de tierras que pese a verse enfrentado a importantes dificultades ha conseguido resultados significativos. Además, de evidenciarse que el proceso de entrada en la agenda estuvo altamente ligado al riesgo que presentaba esta problemática sobre la efectividad del proceso de restitución de tierra como medida de reparación.

## Marco Teórico

### Modelos de Inclusión de Problemas dentro de la Agenda

El proceso de puesta en agenda está estrechamente relacionado con la definición del problema ya que es el que determina si efectivamente la queja está en el ámbito de la actuación del Estado o si las fuerzas políticas y sociales desean incluirlo en la agenda pública. “El grado de especificidad en la definición, su ámbito de significación social, su relevancia temporal, su complejidad técnica, y la existencia de precedente” (Aguilar, 1993, p. 37) son características que regulan y determinan si el problema tienen la relevancia suficiente para llegar al mayor número de ciudadanos y así impactar para que sea tenido en cuenta. Este paso logra ser fundamental cuando se quiere que se genere una solución frente a la problemática ya que el actuar puede tomar tres (3) rumbos; el primero en el que efectivamente el problema es incluido en la agenda pública y luego en la formal, pero que la solución formulada no corresponda con lo que realmente reclamaba la ciudadanía, es decir, se incurrió en un error del tercer tipo; se dio solución al problema equivocado porque no se realizó una correcta definición del problema. El segundo en el cual el problema es incluido tanto en la agenda pública como en la formal y la solución formulada dio solución a los problemática identificada. O que tome el tercer rumbo en donde el problema no es incluido ni en la agenda pública ni en la formal debido a que la situación problemática no logró ser lo suficiente fuerte, ni impactar al mayor número de ciudadanos que permitiera la movilización e hiciera que el hecho fuera visible para que demandará la actuación gubernamental.

En este entendido, la buena definición del problema es un requisito ineludible en el proceso de la elaboración de la agenda, ya que es el momento en que el gobierno resuelve si decidirá o no sobre un determinado asunto; es el acto de comprometer el actuar del gobierno (Aguilar, 1993, p. 29). Por otro lado, según Aguilar la formación de la agenda permite medir como está la vida pública, es decir, cuál es la estructura de poder que domina la hechura de las políticas públicas (Aguilar, 1993, p. 29). El agendamiento de los problemas ha sido tema de análisis de autores destacados como Charles Elder, Roger Cobb, Marc Ross, Jennie – Keith Ross, John Kingdon, entre otros; por ser foco de esta investigación la puesta en agenda de los problemas públicos, a

continuación, se resaltarán los aportes realizados por estos autores que permitirán vislumbrar de una manera más clara como la problemática de los segundos ocupantes logró posicionarse en la agenda formal del gobierno nacional y de sus instituciones.

### **La Formación de la Agenda como un Proceso Difuso.**

El proceso de formación de la agenda puede ser en algunos casos un mecanismo estructurado, en el cuál la escogencia de los temas que se atenderán está en manos de unos pocos grupos que controlan la actuación del Estado y dan el margen de maniobra para dar soluciones a las necesidades de los ciudadanos. En sociedades como las americanas, europeas y latinoamericanas, el proceso no se da de una manera tan sistemática y es por eso que autores como Aguilar lo han catalogado como de carácter difuso. El modelo de cesta de basura<sup>5</sup> en las palabras de Charles Elder y Roger Cobb referenciados en Aguilar permite entender la formación de la agenda como un proceso de intersecciones aleatorias entre las personas, los problemas, las oportunidades de elección y las soluciones; donde el éxito depende directamente de la correcta convergencia que existe entre estas cuatro (4) corrientes (Aguilar, 1993, pp. 79 - 83).

El flujo de las personas está asociado a quienes intervienen en la formación del problema, es decir, son los que transmiten directamente las preocupaciones de la comunidad en general. Algunos de estos grupos que Cobb, Ross y Ross identifican como grupos de identificación<sup>6</sup> carecen de representación y voz fuerte que pueda ser escuchada en el ámbito político; incluso su representación como lo resalta Elder y Cobb está asociada a su forma de organización y número de personas que la componen y a los recursos tanto materiales como económicos disponibles para su uso (Aguilar, 1993, pp. 85 - 87). Una vez un grupo se vuelve representativo y sobre todo electoralmente importante aparece en la vida pública y fácilmente sus intereses comienzan a ser

---

<sup>5</sup> Modelo llamado de Cesta de Basura o Garbage Can, fue desarrollado inicialmente por los académicos Michael Cohen, James March y Johan Olsen en el año de 1972. Este modelo considera que los procesos de elección colectiva operante en las organizaciones y gobiernos se caracterizan por el dominio de ambigüedad, (...) donde los participantes toman decisiones, arrojan problemas y soluciones sin ninguna relación entre ellos. No hay nadie que controle el proceso de elección y la asistencia, las oportunidades y la atención fluctuante dan al proceso cualidades dinámicas (Roth, 2015, p. 132).

<sup>6</sup> Los grupos de identificación son definidos por Cobb, Ross y Ross, como aquellas personas que si bien no son los primeros que se movilizan, si han sentido la problemática y apoyan a quienes originaron la voz de queja (Cobb, Ross, & Ross, 1976, p. 128).

escuchados. También juegan un papel fundamental los grupos que se empiezan a identificar con el problema, estos pueden ser grupos de interés, funcionarios públicos, especialistas que permiten que la problemática sea más visible y empiece a generar un interés público. A este segmento Cobb, Ross y Ross los llama los grupos de atención, quienes están preocupados por los asuntos públicos y su actuación atrae la atención del problema incrementando el conocimiento público sobre este (Cobb, Ross, & Ross, 1976, p. 129). La influencia de estos grupos repercute directamente en el clima de opinión sobre la queja, ya que en algunos casos se puede presentar un sesgo en la formación de la agenda incluso dejando por fuera los deseos iniciales de los grupos de identificación. Estos grupos se comportan como un filtro de los temas que realmente conformarán la agenda.

Sin duda alguna, el ambiente y juego político hacen parte fundamental de la construcción de la agenda. Cuando Elder y Cobb se refieren al flujo de cuestiones, se remontan al escenario en el cual se acotan los problemas y las soluciones que serán tratadas por los tomadores de decisiones, resaltando que estos deben ser políticamente creíbles y viables (Aguilar, 1993, pp. 90 - 93). Por lo tanto, para que un tema pase este filtro se produce lo que en términos de Fay Cook resaltado en Aguilar se conoce como Voz Convergente, todos los actores involucrados tomaron como suya la queja o situación y su convergencia permitió legitimar la preocupación y establecer así la realidad del problema para encontrar la viabilidad de acción (Aguilar, 1993, p. 93). En este sentido, reconocer una problemática en primer lugar es aceptar que tiene una solución y que el gobierno está obligado a realizar alguna acción frente a esto; incluso se puede indicar que si no existe una solución no se puede inferir que exista un problema de políticas públicas. A este proceso es lo que Elder y Cobb llaman el flujo de soluciones.

Y la última corriente que desarrollan Elder y Cobb para explicar el agendamiento es lo que ellos llaman oportunidades de elección, es decir, la agenda de un gobierno determinado está inicialmente cooptado por aquellos compromisos que se adquirieron en los procesos de campaña política, generalmente; o por aquellas obligaciones a las cuales le corresponde responder como garante de los derechos de los ciudadanos (Aguilar, 1993, p. 99). Por lo tanto, la entrada en la agenda de un nuevo tema debe estar ligado a los compromisos o a las obligaciones para ser tenido en cuenta, o debe esperar a lo que los autores llaman el flujo de oportunidades de elección. Este flujo hace referencia a la posibilidad que tiene un problema de ser incluido en la

agenda, producto de momentos de coyuntura que pueden presentarse en el proceso político y en la vida pública.

John Kingdon desarrolla en la misma línea una explicación del agendamiento basado en un enfoque determinado por tres (3) corrientes; los problemas, las soluciones y las políticas. “Las dinámicas temporales de estas tres corrientes son relativamente independientes, pero llega el momento, la oportunidad, en que estas corrientes se juntan” (Roth, 2015, p. 133). A esto se le denomina las ventanas de oportunidad, es decir, en términos de Kingdon

Un problema encuentra su solución adecuada y el contexto político permite que se interese en él: una ventana de política (policy window) se abre. Entonces, las corrientes coinciden, entran en resonancia, y así las condiciones están dadas para que la agenda política o gubernamental se modifique y se de tratamiento al problema (Roth, 2015, p. 133).

Estos periodos en los cuales las ventanas de política o de oportunidad se encuentran abiertas son relativamente cortos, por lo que el autor es enfático en indicar que un vez se cierran se pierde la oportunidad de que la temática sea tenida en cuenta y se debe esperar a que se presente otro acontecimiento que permita la apertura nuevamente (Kingdon, 1995, pp. 166 - 168). La espera puede ser incluso bastante larga, pero se debe permanecer atento a que la próxima oportunidad aparezca.

Estas ventanas de política generalmente se abren por casos específicos (Kingdon, 1995, p. 168), como por ejemplo:

1. Un cambio de Gobierno y/o de ideología política.
2. Un problema captura la atención del Gobierno.
3. La ocurrencia de un hecho coyuntural (accidente, catástrofe, etc...).

En el primero, el cambio de actores en las instituciones gubernamentales hace que se generen nuevas ideas, lo que permite que los temas que el gobierno anterior no trato por diferentes razones, sean tratados ahora por el nuevo STAFF. Este proceso puede tener el carácter de predecible, es decir, los empresarios de la política / problema – término que será definido más

adelante - pueden percibir rápidamente en que momentos se avizora la apertura de una ventana de política para una situación determinada y así estar listos con todos los instrumentos que permitan aprovechar la oportunidad a favor de su iniciativa. El segundo caso generalmente se da cuando el problema ha tenido la suficiente movilización, que ha conseguido que el gobierno ponga sus ojos y tome cartas en el asunto sobre el tema. Este escenario abre la posibilidad de fácilmente conseguir la materialización de la solución. Y el último caso, hace referencia a que con la ocurrencia de una catástrofe, un accidente o un desastre natural, los actores involucrados en el tratamiento de la situación abren la ventana de oportunidad que permitan incluir las alternativas que se creen van a solucionar de una u otra manera el problema presentado.

En este punto, vale la pena resaltar que pueden existir ventanas de oportunidad tanto para los problemas como para las soluciones. Las ventanas de los problemas y las políticas están relacionados; cuando la ventana se abre por la presión de un problema, las alternativas que se generan para la solución son mejores que las que se hubieran obtenido si en primera instancia se tuviera que pasar por el examen de la aceptación pública (Kingdon, 1995, p. 174); es por lo anterior, que la buena definición del problema toma una relevancia significativa porque de esta depende que se plasme una solución que satisfaga la necesidad que se está demandando. Si bien, los problemas están sujetos a las interpretaciones de los actores, esta definición debe ser adecuada para una solución viable. Cuando pasa el caso inverso, es decir, es la política quién abre la ventana, se busca la manera de encontrar un problema con el cual la alternativa pueda estar asociada (Kingdon, pp. 173 -175).

Al igual que en la apertura, las ventanas de oportunidad se cierran por diferentes situaciones, tales como:

1. Los actores políticos no han dejado que se tome alguna decisión sobre el problema.
2. No fue posible que el problema fuera tenido en cuenta por los tomadores de decisiones.
3. Los hechos que hicieron que la ventana se abriera pasaron.
4. Se produjo un cambio de Gobierno.
5. No se encontraron soluciones para la problemática o las alternativas no fueron viables.

Estos escenarios se presentan porque en el proceso se pierde una de las tres (3) corrientes referenciadas, dejando la problemática en una posición que no es estable dentro de la agenda. Por lo tanto, para que una ventana de oportunidad se materialice, el acoplamiento debe efectuarse lo

suficientemente rápido para evitar que posibles externalidades produzcan que la ventana se cierre.

Pero toda esta empresa, está a cargo de lo que anteriormente se denominó como el empresario de la política / problema. Este actor tiene un papel relevante dentro de todo el proceso, ya que es el encargado de estar alerta cuando se abre la ventana de oportunidad, y una vez abierta toma el rol central ya que es el gestor de que las corrientes explicadas anteriormente converjan de manera tal que el tema al final este incluido en la agenda y los tomadores de decisiones realicen una acción al respecto (Kingdon, 1995, pp. 179 - 183). Por lo tanto, Kingdon resalta que este personaje debe estar dotado de unas características específicas que permitirán que el agendamiento se lleve de manera satisfactoria. Un empresario de política / problema debe tener la cualidad de hablar y de ser escuchado, debe tener conexiones políticas y habilidades de negociación, además debe tener la capacidad de comprensión tanto de lo técnico como de lo político y una de las más importantes debe ser persistente y paciente a la hora de esperar la oportunidad de que la ventana sea abierta (Kingdon, pp. 180 - 181).

En términos generales, lo anteriormente desarrollado permite identificar como un problema es tenido en cuenta a la hora de tomar decisiones. Ahora, se esbozarán los modelos construidos por Roger Cobb, Jennie – Keith Ross y Marc Ross que ayudarán a exponer de manera clara y puntual como fue el proceso de agendamiento de la problemática de los segundos ocupantes; la estructura permitirá en términos operativos explicar como fue la convergencia de las corrientes para que este problema estuviera en la mira del Gobierno Nacional.

### **Modelos Operacionales para la Construcción de la Agenda.**

Antes iniciar con la descripción de estos modelos, primero se debe definir el concepto de agenda. La Agenda se define como “la competencia que existe entre los diferentes grupos para que sus demandas sean tenidas en cuenta por el gobierno” (Cobb, Ross & Ross, 1976, p. 126). En este sentido, se identifican dos (2) tipos de agenda, la Agenda Pública y la Agenda Formal. La Agenda Pública consiste en el reconocimiento del problema por parte de la mayoría de la población; es cuando el problema ha alcanzado la atención pública suficiente para volverse visible (Cobb, Ross & Ross, p. 126). La Agenda Formal esta relacionada con aquellos problemas que los tomadores de decisiones han aceptado para su consideración (Cobb, Ross & Ross, p.

126); John Kingdon<sup>7</sup> llama a esta agenda la Agenda de Decisión. Para el desarrollo de la investigación se utilizarán los conceptos de agenda pública y agenda formal.

Cobb, Ross y Ross desarrollaron tres (3) modelos con el objeto de que fueran útiles para el estudio del proceso de agendamiento, por lo que establecieron cuatro (4) etapas para su explicación: i) Iniciación; ii) Especificación; iii) Expansión y iv) Entrada. A continuación, partiendo de las etapas indicadas se explicará como se da el proceso en los modelos desarrollados por los autores (Modelo Iniciativa desde Afuera; Modelo de Movilización y Modelo de iniciativa desde Adentro) (Cobb, Ross, & Ross, 1976, pp. 128 - 136):

1. Modelo Iniciativa desde Afuera: En la fase de iniciación se presenta la queja en términos generales por un grupo que se ubica por fuera de la estructura de gobierno, es la primera identificación que se realiza de la existencia de una problemática. En la siguiente fase que es la de especificación, la queja inicialmente referenciada se convierte en una demanda más específica; es en este punto donde convergen todos los puntos de vista de los diferentes afectados y se unifican en una sola demanda que recoge todas las percepciones y que está llamada a representar al grupo en su totalidad.

En la fase de expansión, que es el tercera etapa que se presenta, el grupo debe comenzar a atraer el interés de los tomadores de decisiones. Aquí se une el grupo de identificación con el grupo de atención y se empieza a realizar la suficiente presión para que la atención del problema sea de todo el interés público. Es importante que en esta fase se determine cuál es el grado de expansión suficiente que permita el éxito de la iniciativa, ya que puede suceder que se pierda el control por la mezcla de intereses de otros actores que entran a apoyar este proceso. Esta fase es la entrada en la agenda pública y es determinante en la fase de ingreso en la agenda formal ya que establece si el problema pasa o no a la siguiente etapa que es la de entrada; por eso es importante que los empresarios del problema utilicen todos los recursos a su favor para que se materialice ese tránsito.

---

<sup>7</sup> John Kingdon también definió otro tipo de agenda, la Agenda de Gobierno. Esta agenda está asociada a los temas que el gobierno debe resolver en cualquier momento, es decir, las promesas de campaña, puntos identificados que se deben mejorar, etc. (Kingdon, 1995, p. 166).

La etapa de entrada se da cuando se tuvo éxito en la fase de expansión, y el problema pasa de la agenda pública a la agenda formal; convirtiéndose inmediatamente en una queja que le concierne a la mayoría y que ve la posibilidad de una acción.

2. **Modelo de Movilización:** Este modelo es utilizado especialmente por los tomadores de decisiones cuando buscan que un programa o proyecto logre la aceptación requerida en la población. El programa debe pasar de la agenda formal a la agenda pública.

El proceso de iniciación se da cuando el tomador de decisiones anuncia la creación de un nuevo programa o proyecto, es decir, la fuente de la iniciación es el líder político. Por lo tanto, el reto en este caso es buscar que el programa se haga visible e interese a la población objeto de la atención. La siguiente fase que es la de especificación se inicia cuando tanto el líder político como los precursores de la iniciativa comienzan el diálogo con los diferentes actores que van a intervenir directamente en la implementación, buscando que se establezcan los lazos que permitan el apoyo en términos de recursos, trabajo o incluso cambio de patrones. Además, se empieza a transmitir que es lo que se espera de la población de manera específica.

La etapa de expansión, sucede de la misma manera que en el modelo de iniciativa desde afuera. Se busca que más grupos se encuentren identificados con la implementación del programa y se presente un movilización sobre las bondades que el programa puede traer. Uno de los retos más importantes que se presentan en esta fase y que en muchos casos puede determinar el tránsito de la agenda formal a la agenda pública, es romper las barreras del tecnicismo, es decir, lograr que los grupos interesados puedan entender las funcionalidades de la iniciativa que se va implementar de una manera fácil; esto casi asegura el éxito del proceso de expansión. Obviamente, no se puede dejar de lado el tratamiento que se debe dar a los grupos de opositores ya que su intervención puede hacer que la estrategia de expansión falle.

Por último, la fase de entrada se da cuando efectivamente el programa pasó de la agenda formal a la pública. La población en general reconoce el programa y el esfuerzo del gobierno por atender una importante problemática. Al igual que en el modelo anterior, el empresario de en este caso la política, debe asegurar utilizar los símbolos adecuados en

las campañas de comunicación del programa, evitar fallas en la comunicación y asegurar que la información entregada sea lo suficientemente clara para los interesados.

3. Modelo Iniciativa desde Adentro: Este modelo no busca expandir el programa o la decisión de inclusión en la agenda pública, es utilizado cuando se presentan iniciativas de carácter técnico con las cuales el gobierno evita que se malinterprete la información y se genere debate.

La fase de iniciación y especificación se dan en el mismo momento; la idea del programa surge desde un grupo directo del gobierno o desde uno que tiene relaciones cercanas con los líderes de gobierno. Por lo tanto, se establecen propuestas sobre un tema en específico y se presenta a los líderes de gobierno, lo cual no asegura que la propuesta sea tomada en cuenta ya que se está en el escenario en que otras propuestas se han puesto en consideración también.

En la etapa de expansión precursores de la iniciativa buscan que grupos tanto de identificación como de atención se relacionen con la iniciativa y se dé el carácter de necesario, incluso de urgente para que sea considerado fácilmente por los tomadores de decisiones. Aquí la agenda pública no es relevante, es más relevante la presión que realizan los grupos cercanos a los líderes gubernamentales que permite que el programa sea tomado en cuenta.

La fase de entrada se da cuando efectivamente el programa tiene el espacio en la agenda formal.

Como se pudo evidenciar a lo largo de este marco teórico el proceso de agendamiento tiene diferentes matices y escenarios en los cuales intervienen una variedad de actores. Los modelos explicados son algunas de las formas como se pueden analizar las dinámicas que se llevan a cabo; por lo que para la realización de esta investigación se utilizará el modelo de iniciativa desde afuera para explicar como fue la entrada del tema de los segundos ocupantes en la agenda formal.

## **Primer Capítulo**

### **Avances y Dificultades del Proceso de Restitución de Tierras**

#### **El poder de la Tierra como Generador de Conflicto.**

La tenencia de la tierra como sinónimo de riqueza y poder, ha sido una de las principales dificultades que ha tenido Colombia desde la época de la colonización. La tierra y su adecuada distribución y explotación han concebido infinidad de disputas que como consecuencia han generado un conflicto armado interno de más de cincuenta (50) años de duración. Este conflicto ha traído consigo entre muchas cosas, el surgimiento de grupos guerrilleros, autodefensas, narcotráfico, desplazamiento forzado, abandono de tierras y muerte de miles de ciudadanos que se han visto enfrentados a la más alta vulneración del Derecho Internacional Humanitario; evidenciando en algunos casos una sociedad y Estado totalmente indiferente frente a esta problemática.

Desde la formación de la República en Colombia a través de varios periodos de Gobierno se ha tratado mediante diferentes modelos y mecanismos realizar reformas agrarias enfocadas a la redistribución de la tenencia de la tierra, el cierre de las brechas entre lo rural y urbano y el desarrollo del uso productivo del suelo; este proceso se puede resumir en tres (3) etapas que dan el punto de partida para identificar no sólo los focos que ha generado conflicto en el país, sino también el camino para repensar el desarrollo del campo en función de la reconciliación y la reparación integral; como es el objetivo de la implementación de la política pública de restitución de tierras.

En el Siglo XX, en el periodo de La Violencia, con el cambio de la estructura productiva del país y el boom de la era cafetera la tierra se hizo cada vez más valiosa y se crearon las condiciones para que se iniciara uno de los primeros conflictos de carácter agrario. Adicional a lo anterior, el mundo se estaba enfrentando a la crisis económica de 1929 lo que tuvo impactos en el país aumentando las cifras de desempleo y bajando la calidad de vida de los campesinos (Díaz & López, 2012, pp. 61-62). Se incorporó el concepto de “función social de la tierra” que buscaba un modelo de redistribución con foco en la producción por parte de los campesinos; pero lo que se logró mediante la Ley 200 de 1936 fue no sólo el fortalecimiento de los grandes propietarios

agrícolas enfocados en convertir el modelo en una empresa capitalista moderna, sino también el incremento de la violencia. A este periodo se le puede denominar como la primera etapa.

En la tercera etapa con el fin de eliminar y prevenir la inequitativa distribución de la tierra, es decir, corregir los efectos que se habían producido por la implementación de políticas como la descrita anteriormente, se puso en marcha la Reforma Social Agraria - Ley 135 de 1961 – donde se fijaron seis (6) objetivos que buscaban disolver el aumento de las brechas ya creadas en el sector (Quinche & Peña, 2015, p. 11). Para el logro de esta inmensa tarea se creó el INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) institucionalidad que tenía como fin principal intervenir el mercado de tierras y dotar de ellas a aquellos sujetos con derecho, así se evitaría el descontento social y las revoluciones políticas. Desafortunadamente, los objetivos no se cumplieron ya que la institución se mostró débil ante la tarea encomendada y como lo indican Quinche Ramírez y Peña Huertas

El INCORA se mostró como una entidad ineficiente y hasta corrupta, que negociaba y renegociaba con los campesinos y los terratenientes, llegándose al exceso de registrar la entrega de tierras por parte de los terratenientes, para que se comprará a precios sobrevalorados (Quinche & Peña, 2015, p. 12).

Esto sin lugar a dudas hizo que se agudizará más el conflicto y se crearan movimientos con el fin específico de luchar por el poder de la tierra de los campesinos y de los indígenas (Molano, 2015, p. 4). Los movimientos se generaron principalmente en el sur del departamento del Tolima y en el norte del departamento del Cauca, lugares históricamente reconocidos como cunas del nacimiento del conflicto armado colombiano por la gran concentración de tierra y la pobreza que sufrían los campesinos en estos territorios. Su principal reclamó era la devolución a sus dueños legítimos de las tierras despojadas por el partido conservador en la época de la violencia bipartidista; además de un plan de parcelación que permitiera el cultivo efectivo de la tierra como fuente primaria de subsistencia. A pesar de los intentos realizados por los diferentes

Gobiernos de turno de la época, el surgimiento de las Guerrillas<sup>8</sup> se hacía cada vez más fuerte y estas se convertían en movimientos agraristas que con la llegada victoriosa de Fidel Castro a La Habana tomaron firmemente las armas para lograr el objetivo propuesto desde un principio.

De esta manera, el país inició con medio siglo de una fuerte violencia que afectó y que sigue afectando los territorios rurales del país. Las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) junto con el ELN (Ejército de Liberación Nacional), el M- 19 y otras organizaciones hicieron fuerte presencia en las zonas más alejadas en las cuales no se encontraba una intervención directa ni del Gobierno Nacional ni de las Fuerzas Militares, hecho que conllevó a que las guerrillas reemplazarán el papel que le corresponde por derecho al Estado y así tuvieron la autonomía de imponer las reglas y normas por las cuales se debían regir los pobladores de estas regiones (Molano, 2015, p. 55). Lo anterior, abrió la puerta para iniciar un régimen de terror en el cual los campesinos, comunidades indígenas y afrocolombianas se vieron obligados a abandonar sus tierras debido al miedo y a la acción de estos grupos, los cuales en busca de poder territorial, se apoderaban progresivamente del control de la tierra para ejercer sus actividades delincuenciales. Es así, como estas comunidades fueron sometidas a múltiples violaciones directas a los Derechos Humanos, dejando víctimas mediante masacres, desalojos, robos, entre otros hechos que hacían de la vida rural un calvario para los colombianos.

Como consecuencia de ese poder que las guerrillas obtenían rápidamente al interior del territorio nacional, alrededor de los años ochenta (1980) otro actor entraba en la escena presentándose la rápida y sorpresiva expansión del narcotráfico como actividad ilícita en el país; sumándose a la violencia que se había estado evidenciando años atrás. El narcotráfico como fuente rápida y rentable de dinero, se convirtió en uno de los mercados más apetecidos no sólo por los famosos capos de las drogas y sus diferentes carteles, sino también por los grupos guerrilleros que buscaban fuentes de financiación. Iniciándose enfrentamientos constantes por la adquisición de la tierra especialmente por aquellas zonas que representaban rutas estratégicas para la distribución y transporte de drogas. En esta misma línea, surgieron grupos de

---

<sup>8</sup> En este periodo se puede indicar que surgieron los grupos guerrilleros más fuertes que se han apropiado de las tierras para extender su presencia estratégica militar, controlar rutas de acceso y consolidar su influencia política, como son el ELN (Ejército de Liberación Nacional), FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), M – 19 (Movimiento 19 de Abril), entre otros.

autodefensas o paramilitares que tenían como fin la salvaguarda de las propiedades e intereses de los carteles y algunos empresarios. En esta tercera etapa que se remonta hasta la actualidad, paralelamente se seguían buscando mecanismos para aplicar reformas agrarias que impulsaban el crédito y el mercado, incluso se reformó el INCORA por el INCODER (Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural) con el fin de seguir ejecutando el enfoque redistributivo y capitalista de la política de tierras pero sin la capacidad institucional de responder con efectividad a la demanda que en el tema agrario correspondía. Adicionalmente, como lo subrayan Restrepo y Bernal

Existen menos tierras baldías para titular a los beneficiarios de una reforma agraria. Tierras que no cuentan con un título formal, y se encuentran, en un amplio porcentaje, en zonas de protección ambiental, con preocupantes conflictos de uso y tenencia de la tierra (Restrepo & Bernal, 2014, p. 69).

Todo esta mezcla entre desigualdad en la distribución de la tierra y recrudecimiento del conflicto armado interno en lo rural hacen de Colombia el país más desigual en términos de la propiedad rural, de acuerdo con el Coeficiente de GINI<sup>9</sup>. Según los datos presentados por Restrepo y Bernal se encuentra que

El 4.2% de la tierra está en manos del 67.6% de los propietarios, al paso que el 46.7% de la tierra la posee el 0.4% de los propietarios. Entre el 1997 y 2002 se presentó un alza desmesurada de las propiedades de más de 500 hectáreas (...), poseída por el 0.3% de los titulares (Restrepo & Bernal, p. 127).

Ese último dato a razón del recrudecimiento del conflicto que se dio gracias a la entrada del narcotráfico y al despojo masivo de tierras.

---

<sup>9</sup> El Coeficiente de GINI es una medida de desigualdad de la tierra y la variación del índice es de 0 a 1; a medida que se acerca a 0 hay mayor equidad en la distribución de la tierra y viceversa (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, p. 53).

Toda esta reconfiguración permanente de la tierra y el territorio, se puede decir que corresponde a las diferentes reformas y contrarreformas agrarias que se presentaron durante las etapas del conflicto mencionadas, y que han estado mediadas por una amplia gama de opciones disponibles para que los usurpadores ejecuten los actos de despojo. Adicionalmente, las relaciones clientelares que han existido entre los actores de la escena pública regional y los grupos armados, ha generado la consolidación de poderes en el ámbito local y por ende, tal como lo señala el Centro de Memoria Histórica “El saqueo de los bienes públicos a través de la coacción armada, y la apropiación de entidades locales por los grupos armados, que de esta forma obtuvieron acceso a las rentas locales y a los sistemas clientelares” (CNMH, 2014, p. 46).

Toda esta dinámica orquestada por elites políticas y económicas, del ámbito regional y nacional, consolidada durante los últimos treinta (30) años, se ha materializado en cinco (5) mecanismos de despojo, identificados por el Centro de Memoria Histórica, que afectaron durante el conflicto armado la cuestión agraria. El primer mecanismo es el despojo violento y la apropiación directa por actores armados; está problemática con el fin de establecer a través del miedo y el terror un control socio – político. Este mecanismo esta relacionado con

El uso de intimidaciones, asesinatos, desapariciones y torturas para lograr el desalojo de predios, generando coacción en la toma de decisiones para el traspaso de derechos de dominio, la usurpación de parcelas vecinas para ampliar predios y la falsificación de escrituras y certificados de libertad (CNMH, 2014, p. 54).

Desde los predios despojados, tanto paramilitares como grupos guerrilleros desarrollaban “actividades de narcotráfico, entrenamiento de tropa, planeación de operaciones, pastoreo de ganado robado, torturas y uso de tierras como fosas comunes” (CNMH, 2014, p. 58). Las formas de violencia mencionadas y las intimidaciones por medio de masacres, generaron el desplazamiento masivo de campesinos y pobladores rurales que se asentaron en otros territorios posiblemente abandonados o migraron a las ciudades buscando refugio del conflicto regional.

El segundo mecanismo es la apropiación de parcelas de reforma agraria, denominado como la reforma agraria en reversa. Este punto esta marcado por tres (3) proceso: i) Despojo de tierras

recuperadas por el INCORA; ii) Despojo por endeudamiento; y iii) Despojo de tierras destinada a la población desplazada. El primero se dio mediante compra masiva de tierras por venta forzada, venta a bajo precio y desalojo por sentencias judiciales de remate (CNMH, 2014, p. 61). El segundo, el endeudamiento, se realiza cuando se vende el predio con la esperanza del campesino a que el comprador sane las deudas que obtuvo ya sea para adquirir la tierra o por las mejoras realizadas a la misma. Si bien, se realiza la transferencia del inmueble al comprador, este nunca sana las deudas del vendedor. Y el último, relacionado con la expulsión de los territorios a aquellas personas que fueron catalogadas como desplazadas y que se les adjudicó un predio para asentarse o tenían la intención de volver a su tierra; sin embargo, los grupos armados no los aceptaron y los sacaron por medios violentos por considerarlos como infiltrados.

El tercer mecanismo es la apropiación de aguas y playones, es decir, el despojo de aquellas fincas y/o predios que tenían rutas marítimas de interés tanto de los grupos armados como de narcotraficantes, políticos y hacendados. “La intimidación a la población se dio a través de panfletos amenazantes, disparos contra los asentamientos, inundaciones de los poblados, desaparición y asesinato a líderes” (CNMH, 2014, p. 68). Para este caso, se han presentado daños medio ambientales e identificado la presencia de autoridades judiciales que han ayudado en los procesos de despojo. El cuarto mecanismo es el despojo por MEGA Proyectos, es decir, la compra masiva de tierras de manera forzada para la implementación de un proyecto de interés particular; violando los derechos colectivos de las comunidades.

El último mecanismo es la compra masiva de tierras por empresarios; es aquí donde los compradores se valen de todas las estrategias para lograr la compra de aquellos predios de su interés, es decir, se realizan acciones como “la violencia directa, amenazas, alianzas con entidades que pasan información sobre adjudicatarios y deudores, así como la falsificación de documentos” (CNMH, 2014, p. 63). Estos mecanismos, por mencionar algunas de las estrategias que llevaron acabo actores armados para el control territorial, dejan en evidencia los movimientos constantes de población que a causa de la aplicación de una o todas las formas de despojo revisadas, tuvieron que abandonar sus territorios y reasentarse constantemente en diferentes lugares, sea en lo rural o en lo urbano, para iniciar nuevamente su proyecto de vida. Lo

anterior, sin contar que en algunos casos hubo procesos de revictimización que obligaron a esto ciudadanos a reubicarse en varias ocasiones.

La reorganización constante del territorio a causa del conflicto ya referenciada, se puede decir que se convierte en la génesis de la problemática de los segundos ocupantes, que claramente solo fue palpable una vez se inició con los procesos de retorno a través de la implementación del proceso de restitución de tierras y que pone de presente las dificultades y especificidades de los años de violencia que sufrió el país durante este periodo.

Complementando los factores ya señalados la informalidad en la titularidad de la tierra ha hecho que se agudice aún más la desigualdad en el sector rural y por ende que los actos de despojo<sup>10</sup> y abandono<sup>11</sup> se realicen sin las mayores consecuencias. En este punto, es importante resaltar que todo el recuento de reformas y cambios realizados al sector agrario en el país resaltados hasta aquí, tuvo una falta de decisión política del Estado para modificar la estructura agraria, ya que se enfocó el actuar en mantener los privilegios y poderes establecidos por unos pocos; al igual que la penetración de la corrupción en este campo llevó a que las ideas implementadas a través de las políticas públicas establecidas perdieran legitimidad y efecto frente a los esfuerzos institucionales que se trataban de hacer para impactar positivamente a la población rural.

En esta línea, se puede concluir que desde 1996 hasta el 2005 el conflicto armado tuvo las mayores consecuencias en términos de desplazamiento forzado, compra – venta irregular de

---

<sup>10</sup> El concepto de despojo en cambio se asocia con la acción por medio de la cual una persona se le priva de su propiedad, posesión, ocupación, tenencia o cualquier otro derecho que reza sobre un predio; este hecho puede realizarse mediante negocio jurídico, actuación administrativa, actuación judicial aprovechándose del contexto del conflicto armado (CNRR, 2009, p. 25). Este despojo puede ir acompañado del abandono con la diferencia en que el primero va acompañado de una directa intención de apropiarse del predio.

<sup>11</sup> El concepto de abandono está definido por la voluntad de renunciar a las facultades sobre lo que le pertenece, es decir, es el acto de renunciar a un derecho, a un bien o una cosa. El abandono se puede dar por voluntad propia o por voluntad de terceros, los cuales potencialmente recurren a diversos medios para obligar este abandono (CNRR, 2009, p. 24). Los grupos étnicos según el Proyecto Protección de Tierras y Territorios tienen una visión diferente frente a este tema, para ellos el abandono está ligado a “las privaciones o limitaciones al ejercicio del derecho fundamental al territorio, es decir, al acceso, manejo y disfrute pleno de los lugares de uso colectivo y de aquellos de uso individual por parte de las comunidades y sus integrantes” (CNRR, 2009, p. 9).

bienes, compra – venta a bajo precio y diferentes medios coercitivos, que obligaban a las diferentes poblaciones (campesinas, indígenas y afrocolombianas) a abandonar sus predios y refugiarse en las diferentes ciudades para la búsqueda de nuevas oportunidades de vida. Esta situación trajo consigo consecuencias para el país tanto sociales como económicas que acarrearón que en el 2004 la Corte Constitucional declarará el Estado de Cosas Inconstitucionales mediante la sentencia T-025 a raíz de la reiterada vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada.

### **La Sentencia T-025 de 2004, un Camino hacia la Protección de las Víctimas**

La emblemática sentencia T-025 de 2004 fue una decisión acertada de la Corte Constitucional de encausar la acción de la protección de los derechos a la población en situación de desplazamiento y de ponerle fin a la avalancha de tutelas presentadas por miles de ciudadanos desplazados – 1.150 familias - que se encontraban en situación de vulnerabilidad por diferentes circunstancias relacionadas con el conflicto armado (Díaz & López, 2012, p. 122). A pesar de que el gobierno de turno de la época había implementado mecanismos que propendían por la atención a esta población objetivo, las medidas puestas en marcha eran insuficientes y carecían de control por parte de las instituciones tanto del nivel nacional como del territorial, aspecto que se mezclaba con el exponencial crecimiento de esta situación generando en el país una crisis humanitaria.

En este sentido, era la primera vez que la Corte Constitucional declaraba el Estado de Cosas Inconstitucionales respecto de la política de atención al desplazamiento, enfatizando que los sujetos eran titulares de los derechos a la verdad, justicia y reparación; igualmente se establecieron una serie de órdenes en materia de políticas públicas a las instituciones del Estado con el fin de garantizar y proteger los derechos fundamentales (URT, 2014, p. 29). Este pronunciamiento lo realiza después de hacerlo mediante diferentes sentencias acerca del tratamiento y de los deberes del Estado con los ciudadanos sufrientes de este flagelo. De esta manera, el alto tribunal en el marco de sus facultades inicia una tarea de seguimiento detallado y continuo a las acciones que empieza a desarrollar el Estado en cumplimiento de las indicaciones dispuestas en la sentencia.

Para enmarcar el contexto de crisis humanitaria que se estaba presentando a causa del desplazamiento y abandono forzado, es importante indicar que las víctimas en el país comprenden alrededor del 11% de la población total, de las cuales el 63% corresponde a población menor de 25 años de edad (Garay & Vargas, 2012, p. 15). Según información presentada por la Tercera Encuesta Nacional de verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado se estima que

Entre el año 1980 y 2010 se habrían presentado procesos de abandono y/o despojo a causa del accionar de grupos violentos, que afectaron cerca de 6.6 millones de hectáreas lo que representa el 15.4% de la superficie agropecuaria del país (...). Se puede decir que más del 40% de la tierra no está formalizada en Colombia, por lo que sobresale en este punto que el 70% de la población son meramente poseedores, es decir, tienen una relación informal con la tierra; mientras el resto de la población cuenta con un escritura registrada al momento del desplazamiento. De esta población alrededor del 70% la jefatura del hogar la ejercen mujeres sin conyugue (...). Según la encuesta antes de los hechos de desplazamiento aproximadamente el 51% de la población era pobre y el nivel de indigencia era del 31%; luego de que ocurre el proceso de victimización el nivel de pobreza de los hogares es del 97% y el de indigencia del 78% (Garay & Vargas, pp. 15-23).

Asimismo complementando las dimensiones de los efectos que dejó el conflicto, Francisco Gutiérrez sugiere las siguientes consecuencias:

Desplazamiento forzado: no menos de seis millones de personas, cifra que puede estar subestimada ya que no tiene en cuenta la revictimización; Muertes: un millón sin incluir los muertos en combate; Desapariciones forzadas: ciento cincuenta mil, quizás una cifra subestimada; Secuestros: treinta y siete mil; Pérdida de bienes muebles o inmuebles: ochenta y ocho mil; Violaciones niños – niñas y adolescentes: ocho mil (Gutiérrez, 2015a, p. 554 - 555).

Lo anterior, representa que se busquen desde las diferentes corporaciones del Estado implementar las medidas necesarias para mitigar las consecuencias causadas por el conflicto armado.

### **El Auto de Seguimiento No. 008 de 2009 y la Implementación de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras**

En materia del derecho a la reparación declarado en la sentencia T – 025 y cerrando un poco el foco a lo concerniente a restitución de tierras objetivo de esta investigación, mediante el auto de seguimiento No. 008 de 2009 se establecen que los objetivos de la política pública deben estar en marcados en cuatro (4) puntos principales

- i) contar con un mecanismo para esclarecer la verdad sobre la magnitud del despojo; ii) las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; iii) identificar las formas institucionales y normativas necesarias para asegurar la restitución de la población desplazada; iv) diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuentas las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada en los predios abandonados (URT, 2014, p. 53).

El Gobierno para dar respuesta a este planteamiento enfoca su esfuerzo institucional en pensar en un mecanismo que permita materializar esta decisión y se da a la tarea de invertir capital político y presentar ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley 107 de 2010 – Cámara por el cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, e infracciones al derecho internacional humanitario. Esta iniciativa fue presentada ante el Congreso en el mes de Septiembre de 2010 en ceremonia precedida por el Presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón, como uno de los primeros retos que su gobierno planteaba en la búsqueda de la reconciliación y el bien común. Tal como lo registraron los medios de comunicación el Presidente de la República ratificó su compromiso con las víctimas enunciando “Si logramos pasar esta ley, y cumplirla, en beneficio de todas nuestras

víctimas, si hacemos esto, habrá valido la pena para mi ser Presidente, y para ustedes, congresistas, haber sido elegidos en sus curules” (ElPaís.com, 2010, párr. 2).

Una vez radicado el Proyecto de Ley en el Congreso y teniendo en cuenta que también se había radicado un proyecto de ley desde el Ministerio de Agricultura enfocado en la restitución de tierras, se tomó la decisión de realizar una acumulación de los dos proyectos presentándose ponencia para el primer debate en Cámara de Representantes como el Proyecto de Ley 107 de 2010 – Cámara por el cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, e infracciones al derecho internacional humanitario, acumulado con el Proyecto de Ley 085 de 2010 – Cámara por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras. Este proyecto de Ley para el debate en el Senado de la República se denomina 213 de 2010. De esta manera, tanto la Rama Ejecutiva como la Legislativa con una posición unificada de todos los partidos políticos tenían un objetivo y compromiso en común y era la reconciliación nacional y el establecimiento de la democracia, sentir que se ve reflejado en los debates que se dieron en el marco de la aprobación del mencionado proyecto de ley.

En este sentido, el 10 de Junio de 2011 es sancionada la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”; ley con la cual se materializa el reto planteado por el Gobierno Nacional de generar espacios de reconciliación entre los colombianos y subsanar todas las huellas dejadas por el conflicto armado interno; reconociendo tanto moral como jurídicamente a las víctimas procurando su defensa y derechos civiles; por supuesto sin dejar de lado todo el esfuerzo gubernamental anterior reflejado en la Ley 795 de 2005<sup>12</sup> y Ley 387 de 1997<sup>13</sup> que tuvieron también por objeto reconocer el daño que este conflicto le ha generado al país. Además, se ratifica el compromiso y la obligación del Estado por la protección de todas las

---

<sup>12</sup> Ley 795 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.

<sup>13</sup> Ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”.

personas que como reza la Constitución en su artículo No. 13 “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación (...)”. En este sentido, como lo resalta Meny & Thoeing el ejercicio de las políticas públicas está determinado por la acción del Estado frente a las necesidades de los individuos que interactúan en él; los ciudadanos tiene una serie de necesidades y el Estado es el encargado de satisfacer y dar una solución a estos requerimientos, que para este caso en específico es la construcción de la paz.

La ley 1448 de 2011 se enmarca en el contexto y la teoría de la justicia transicional que como lo define la Corte Constitucional en su sentencia C-370 de 2006 se

Trata de un sistema o tipo de justicia de características particulares, que aspira a superar una situación de conflicto o posconflicto, haciendo efectivos en el mayor nivel posible, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas frente a un pasado de graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, teniendo como límite la medida de lo que resulte conducente al logro y mantenimiento de la paz social (Ayala, 2013, p. 12).

En este contexto de justicia transicional la restitución de tierras se convierte en un derecho fundamental enmarcado en el concepto de reparación integral siendo este el principal componente del derecho a la reparación<sup>14</sup>. Se puede decir que este reconocimiento y defensa de los derechos que la componen es muy reciente en el país - Siglo XXI – y data de cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fija estándares y reglas sobre la materia (Quinche & Peña, 2015, p. 21). Por lo tanto, este derecho es reconocido bajo sentencias de cortes internacionales que luego han pasado a hacer parte del ordenamiento jurídico del país. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) como principal órgano para la cooperación y el desarrollo económico y social, realizó el reconocimiento en el 2006 de la reparación como

---

<sup>14</sup> Comprende medidas como la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición (Quinche & Peña, 2015, p. 21).

elemento incluido en el Derecho Internacional Humanitario (DIH), indicando que este debe realizarse de forma integral (restitución, rehabilitación, satisfacción y no repetición) bajo los principios de Pinheiro. El principio Rector No. 29 define el concepto de restitución, indicando que

Se entiende como toda reparación equitativa o forma de justicia restauradora por la que las personas que han sufrido pérdidas o daños puedan volver, en la medida de lo posible, a disfrutar de la situación en la que se encontraban antes de que se produjese la pérdida o daño (Acción Social, 2010, p. 16).

En articulación con el ordenamiento internacional, la Corte Constitucional en diferentes sentencias ha reconocido que la reparación integral supone el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas han sido despojadas, más explícitamente indica que

Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra, tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia (Quinche & Peña, 2015, p. 35).

De esta manera, la restitución comprende el restablecimiento de la libertad, los derechos, la situación social, el regreso a su lugar de origen, la reintegración de su empleo y la devolución de sus propiedades. La Ley 1448 de 2011 en este entendido establece una justicia pro – víctima, es decir, “luchar contra la impunidad y el resarcimiento de los daños ocasionados (...) a través de la garantía de los principios internacionales en materia de derechos humanos y de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y a la reparación integral” (Garay & Vargas, 2012, p. 69). Y es en este último ítem – reparación integral – donde se enmarca el proceso de restitución de tierras que mediante un sistema de actuación mixto (etapa administrativa y etapa judicial) busca más que entregar o reponer un activo a la víctima, realizar un ejercicio de esclarecimiento y de “asunción de responsabilidades y sanciones para quienes ocasionaron los daños o se vieron beneficiados con los mismos” (Garay & Vargas, p. 70).

## **La Etapa Administrativa del Proceso de Restitución de Tierras**

El procedimiento de Restitución de Tierras se encuentra descrito en el TITULO IV CAPÍTULO III de la ley y reglamentado mediante el Decreto 4829 de 2011; indica la forma y las instituciones que tiene como misión la respuesta a la restitución masiva y urgente de las tierras. Describe en el artículo 75 quienes son los titulares del derecho a la restitución, así

Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que haya sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley, entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente (...) (Ley 1448, 2011, art. 75).

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) creada por un periodo de diez (10) años a través de sus Direcciones Territoriales, inicia el trámite mediante un procedimiento administrativo cuyo objetivo culmina con la inclusión o no del predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), el cual se convierte en requisito de procedibilidad para iniciar con la siguiente etapa que es la judicial, en la cual se define el derecho a la restitución material y jurídica de la tierra por medio de los fallos preferidos por los Jueces y/o Magistrados (Rama Judicial) especialistas en el tema.

La etapa administrativa de este proceso se puede concebir como la actuación del Estado por apoyar, acompañar y respaldar a las víctimas que así lo soliciten, en las gestiones encaminadas a la restitución de la propiedad despojada como consecuencia de los desplazamientos forzados o de los actos ilegales de usurpación (URT, 2013, p. 8). Este proceso como antesala de la etapa judicial termina cuando se realiza la inscripción del predio, la víctima y su núcleo familiar en el RTDAF o con su exclusión. La metodología utilizada por la UAEGRTD para dar inicio con el

procedimiento administrativo está regulado por el artículo 5° del Decreto 4829 de 2011 donde se establece un proceso de macro y microfocalización<sup>15</sup> con el fin de establecer las áreas geográficas donde se realizarán los estudios de las solicitudes recibidas (Decreto 4829, 2011, art. 5); lo anterior en el marco de los criterios de seguridad, viabilidad y sostenibilidad que requiere el proceso para adelantar la evaluación y estudio previo de la inscripción en el RTDAF. El Director Territorial mediante acto administrativo motivado establecerá las zonas de intervención (URT, 2013, p. 11).

Bajo este marco, el primer paso en la etapa administrativa es la solicitud de inscripción en el RTDAF; mecanismo que puede activarse a través de i) solicitud realizada por la misma víctima; ii) transferencia por otras entidades y iii) por actuación oficiosa por parte de la UAEGRTD. Tal como lo indica la guía de la Unidad de Restitución de Tierras acerca del procedimiento administrativo, el primer mecanismo es presentado por aquellas personas que se consideren víctimas como lo indica el artículo 75 antes referenciado, asumiendo la buena fe del solicitante e invirtiendo la carga de la prueba como lo resalta el artículo 78 de la tan mencionada ley; el segundo mecanismo es a través de la remisión de la solicitud por otras entidades, caso en el cual la Unidad deberá realizar el registro de la solicitud y contactar a la víctima si se requiere información adicional a la remitida; y por último si suceden hechos de público conocimiento, la UAEGRTD podrá iniciar el análisis previo de manera oficiosa siempre y cuando se tenga consentimiento previo por parte de la víctima (URT, pp. 13 - 14). De esta manera, en primera instancia la administración intenta verificar

- i) La relación jurídica que se procura restituir frente al predio despojado u abandonado sea la de propiedad, posesión u ocupación; ii) Si el solicitante cumple con la descripción de víctima; iii) Si la pérdida material y jurídica del predio fue ocasionada por las violaciones al DIH y a los Derechos Humanos, durante el

---

<sup>15</sup> El Consejo de Seguridad Nacional como lo reglamenta el Decreto 4829 de 2011 establece las macrozonas de intervención. La microfocalización como lo reglamenta el Decreto 599 de 2012 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, es adelantada por la UAEGRTD donde para motivar el acto administrativo de microfocalización se realiza una solicitud de información al CI2RT – Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras – verificando las condiciones de seguridad de la zona y se analiza la densidad del despojo y las condiciones para el retorno de las víctimas.

conflicto; y iv) si cumple el requisito de temporalidad, este es, que el despojo u abandono se haya dado luego del 1° de enero de 1991 (URT, pp. 13).

Para luego pasar a lo que en el proceso establecido por el Decreto 4829 de 2011 se conoce como el análisis o estudio previo de la solicitud<sup>16</sup>. Esta etapa es el momento de la actuación administrativa en sí; en este punto lo que se busca es tener una primera valoración de la solicitud presentada para verificar si cumple con el mínimo de fiabilidad y viabilidad requerida. Por lo tanto, la Unidad debe determinar seis (6) elementos principales

i) Que el solicitante sea titular del derecho a la restitución de tierras y que tenga la legitimación de pedirla; ii) Las condiciones de viabilidad para iniciar el estudio de acuerdo con las definiciones sobre implementación gradual y progresiva del registro (macro y microfocalización); iii) Las características generales de los predios objeto de registro y la identificación de las personas que posiblemente hayan sido despojadas o hayan abandonado el predio; iv) Determinar la ruta jurídica para el caso concreto de acuerdo con la forma de vulneración de la propiedad (despojo o abandono); v) Calidades especiales de las personas reclamantes (...); así la unidad podrá fundamentar la priorización de las solicitudes a través de los postulados del enfoque diferencial; y vi) La presencia de irregularidades en lo relacionado con la solicitud para en dado caso dar traslado a las autoridades competentes (URT, 2013, p. 17).

Con la verificación de los elementos descritos en un plazo no mayor a 20 días la administración deberá determinar si se da inicio o no al estudio formal de la solicitud. Esta decisión se materializa a través de un acto administrativo, que cuando es de carácter positivo se denomina Resolución del Inicio del Estudio Formal y cuando es negativo se designa como Resolución de Exclusión del Estudio de Caso, terminando en este caso con la etapa

---

<sup>16</sup> Un punto a tener en cuenta en el análisis previo es que sólo se iniciaría cuando la UAEGRTD tenga resolución de microfocalización en la zona donde está ubicado el predio en solicitud de restitución de tierras.

administrativa. Es importante resaltar que cuando la respuesta es negativa, es decir, cuando se niega el inicio del estudio formal el solicitante puede reponer el acto administrativo e iniciar el procedimiento cuando cumpla con los requisitos necesarios para solicitar la restitución (Decreto 4829, 2011, art. 26).

El siguiente paso en la ruta a la inscripción o no en el registro es el estudio formal; en esta etapa la UAEGRTD busca garantizar la protección de los predios en estudio y consolidar un fundamento probatorio de peso que permita justificar la decisión final que se refleja de manera positiva con la inscripción en el registro. El acto administrativo que da inicio al estudio formal tal como lo resalta el artículo 13 del Decreto 4829 de 2011<sup>17</sup> contiene ocho (8) elementos que marcan el paso a seguir dentro de la etapa administrativa,

- i) Motivación, sustenta las razones de hecho y de derecho basados en el análisis previo que fundamenten el inicio del estudio formal; ii) Medida de Protección del Predio, la unidad ordenará la inscripción de la medida de protección jurídica del predio en el folio de matrícula del inmueble; iii) Comunicación del Inicio del Estudio, se realiza al tercero propietario, poseedor u ocupante, que se encuentre en el predio objeto de registro; iv) Requerimiento de Información a las Autoridades, la Unidad podrá solicitar la información que requiera para identificar plenamente a las personas, clarificar física y jurídicamente los predios objeto de despojo o abandono y verificar la existencia de los hechos y los argumentos presentados por los solicitantes; v) Apoyo Institucional, la Unidad solicitará el apoyo de diferentes instituciones con el fin de garantizar la seguridad e integridad física de los reclamantes; vi) Medidas de Priorización, La Unidad priorizará el estudio formal de las solicitudes en las cuales existan personas víctimas o grupos con especial protección constitucional en aplicación del enfoque diferencial; vii)

---

<sup>17</sup> Mediante el Decreto 1071 de 2015 y el Decreto 440 de 2016, se actualiza la estructura del acto administrativo que determina el inicio de estudio formal así: i) Motivación; ii) Medida de protección del predio; iii) Apertura del folio de matrícula; iv) Órdenes para el ingreso al predio; v) Comunicación del acto que acomete el estudio del caso; vi) Requerimiento de información a las autoridades; vii) Apoyo institucional para la ejecución de los actos administrativos; viii) Medidas de priorización y enfoque diferencial; y ix) Acumulación.

Acumulación, En caso de que existan varias solicitudes bajo un mismo predio se decretará la acumulación de todas las solicitudes en un único expediente con independencia del número de solicitantes y sus pretensiones; y viii) Coordinación Preventiva, Se comunicará el inicio del estudio formal al Consejo Superior de la Judicatura, para que ordene las medidas pertinentes con el fin de facilitar la concentración procesal en la etapa judicial y así evitar costos adicionales (URT, 2013, pp. 19 - 21).

Frente a los elementos resaltados hay uno que cobra especial relevancia en esta investigación y es la comunicación del inicio del estudio formal, si bien en este capítulo no se tocarán a fondo las aristas que ha tenido que enfrentar la UAEGRTD al hacer la comunicación a las personas que se encuentran en el predio solicitado en restitución, si es importante resaltar que el Decreto reglamentario de la etapa administrativa (4829 de 2011) en el artículo 14 da un plazo a estas personas (propietarias, poseedoras u ocupantes) no máximo a diez (10) días para aportar la información que considere necesaria con el fin de que sean tenidos en cuenta por el juez en la decisión final. Por otro lado, si el predio es incluido en el registro y se lleva el proceso ante el Juez o Magistrado de Restitución de Tierras, el artículo 88 de la ley indica que “las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los quince (15) días siguientes a la solicitud (...). El escrito de oposiciones se acompañará de los documentos que se requieran hacer valer como prueba de la calidad del despojo” (Ley 1448, 2011, art. 88). La participación de las personas intervinientes dentro del proceso sólo se limita a la presentación de las pruebas que ratifiquen, como lo indica el mencionado artículo de la ley, la buena fe exenta de culpa.

Siguiendo con la descripción de la etapa administrativa del proceso, el análisis final del estudio formal es el periodo probatorio que se inicia a partir de la Resolución de Apertura a Pruebas. El objetivo de este periodo es establecer con un mayor grado de certeza, los hechos de abandono o despojo que fundamente con elementos contundentes la relación de la víctima con el predio solicitado en restitución (URT, 2013, pp. 21 - 23). De esta manera, la Unidad analizará y valorará los hechos y las pruebas consolidadas a través de mecanismos como la georreferenciación del predio, informes técnico prediales, cartografía social, líneas de tiempo, análisis de contexto y demás componentes que permitan no sólo tomar una buena decisión en la etapa administrativa sino brindar los elementos suficientes al juez para que en la etapa judicial, a

través de las pretensiones, se pueda tomar una decisión acorde con la situación de vulnerabilidad de la víctima.

Una vez concluido todo este proceso que puede durar aproximadamente sesenta (60) días, la UAEGRTD podrá decidir de fondo la solicitud, es decir, expedirá como lo estipula el artículo 17 del Decreto 4829 de 2011 la Resolución de No Inscripción en el Registro<sup>18</sup> en el caso que no se encuentren los elementos necesarios para acreditar las circunstancias dispuestas en la Ley para obtener la restitución de tierras ante el juez; o se expedirá la Resolución de Inscripción en el Registro en el caso que se haya establecido la vulneración de los derechos de la víctima conforme a lo estipulado en el artículo 75 de la Ley (Decreto 4829, 2011, art. 17).

Una vez con la Resolución de Inscripción en el Registro en firme, si la víctima está de acuerdo la UAEGRTD puede tomar la representación judicial ante el juez o magistrado según sea el caso, quien tendrá la tarea de reconocer el derecho a la restitución de tierras de la víctima. Sin entrar en detalle en la etapa judicial, es importante resaltar el papel constitucional que realiza la Rama Judicial en este proceso; como lo resalta Quinche Ramírez y Peña Huertas el proceso de restitución de tierras se trata de una acción constitucional de carácter restitutivo, con la tarea explícita de proteger los derechos de las víctimas y hacer efectivas las garantías y libertades consagradas en la Constitución Política y las leyes; es por esto que el juez de restitución de tierras no fue pensado como un juez civil con las facultades para solamente resolver las disputas relacionadas con los derechos a la tierra, sino fue pensado para propender por la justicia y lograr la protección de los derechos fundamentales, tarea que solamente puede estar en cabeza de los jueces de carácter constitucional (Quinche & Peña, 2015, pp. 89 - 95).

### **Avances y Dificultades de la Puesta en Marcha del Proceso de Restitución de Tierras**

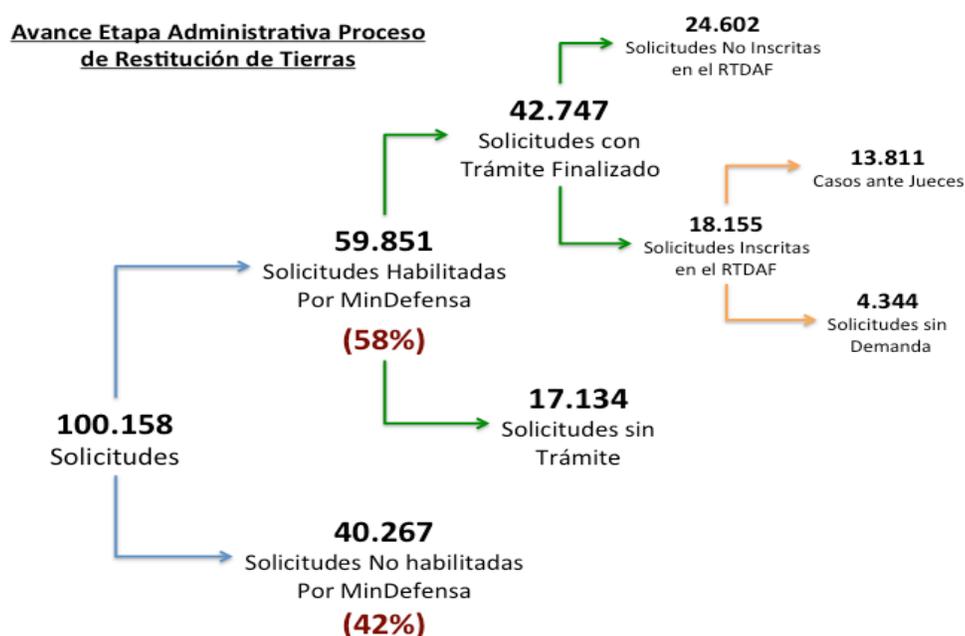
La UAEGRTD a la fecha lleva cinco (5) años en funcionamiento desde que se expidió la Ley 1448 de 2011; tiempo en el cual ha emprendido una tarea titánica de cumplir con el mandato legal y dar los resultados que desde su gesta se ha soñado el país. Tal como lo resalta Nelson Sánchez en su Columna escrita para El Espectador existe “Desde quienes consideran que fue

---

<sup>18</sup> “Esta resolución solo se puede expedir durante el estudio formal, durante el análisis previo se expide la resolución de exclusión del estudio formal” (Unidad de Restitución de Tierras, 2013, p. 24).

una estafa a las víctimas y que no ha servido para nada, hasta quienes promueven que nunca antes el mundo había visto un sistema tan perfecto como este” (Sánchez, 2016, párr. 1). Si bien cada particular puede juzgar los avances que se han dado al respecto, este proceso ha marcado un hito en la historia para los estrategias de reconciliación que se han adelantado en pro de conseguir una paz sostenible; obviamente sin dejar atrás las diferentes dificultades a las que se ha visto enfrentada la institucionalidad al implementar un procedimiento de esta envergadura.

En términos de cifras, a través de la página web de la Unidad de Restitución de Tierras con corte a Diciembre de 2016 se reporta el siguiente avance acumulado:



**Figura 1. Avance Proceso de Restitución de Tierras**

Fuente: Página Web Unidad de Restitución de Tierras. URL: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>.

Como se evidencia en el gráfico anterior a la fecha de corte antes referenciada, la UAEGRTD ha recibido 100.158 solicitudes correspondientes a 70.756 titulares y 91.559 predios, donde el mayor porcentaje de reclamantes son hombres; el 58% de las solicitudes recibidas tienen concepto favorable de seguridad por parte del Ministerio de Defensa para realizar la intervención (59.851), es decir, aún queda por microfocalizar el 42% de las solicitudes (40.267). De las solicitudes que tienen concepto favorable de seguridad, 42.747 solicitudes ya tienen trámite administrativo, estando inscritas en el RTDAF 24.602 y no inscritas el 18.155 (25% del total de

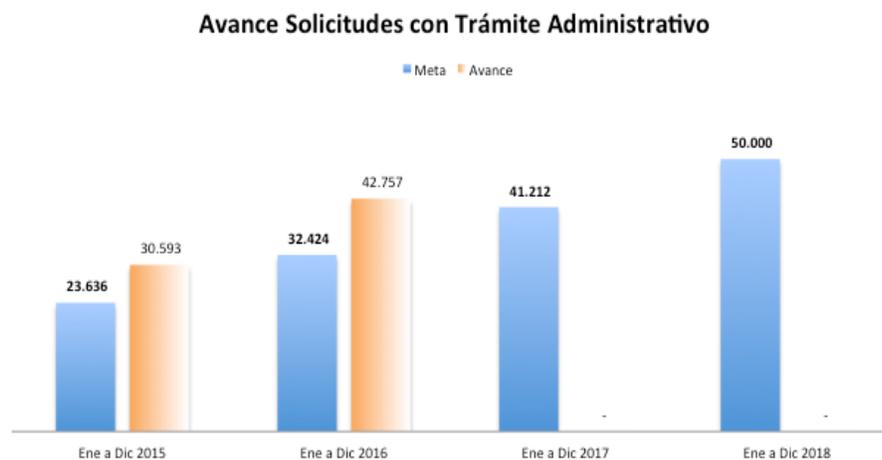
solicitudes)<sup>19</sup>. De las inscritas en el registro se encuentran en etapa judicial 13.811 y los jueces han resuelto 4.344, beneficiando a 27.688 víctimas del abandono y despojo (Datos Página Web UAEGRTD). Haciendo un análisis lineal de las cifras sin hondar en las dificultades y/o aristas del proceso restitutivo se puede decir que la Unidad no va al paso requerido para los resultados que quiere dar el Gobierno Nacional frente al tema; del total de las solicitudes indicadas no se ha realizado el trámite del 57% del universo de solicitudes. Igualmente, en la etapa judicial existe un gran retraso ya que los jueces se han pronunciado sobre solamente el 28% de las solicitudes inscritas (5.113) en el registro, porcentaje bajo que si bien no depende directamente de la UAEGRTD si afecta el proceso de restitución como tal. Como dato adicional a los presentados anteriormente, los departamentos con más solicitudes de restitución de tierras son los de Córdoba (22.3%), Valle del Cauca (9.7%), Nariño (6.78%), Tolima (6%), Putumayo (5.1%), Sucre (3.9%), Bolívar (2.6%), Meta (2%) y Antioquia (2%), en los cuales los actores responsables que mayor porcentaje de abandono y despojo produjeron fueron los paramilitares con un 55% de los hechos victimizantes, seguidos por los enfrentamientos con un 19%, la guerrilla con un 13%, los grupos armados no definidos con un 7%, las BACRIM con un 5% y el ejército con un 1% (Forjando Futuros, 2016, p. 1).

Haciendo el análisis de los avances de la Unidad a través de los indicadores que se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 – 2018 – “Todos por un Nuevo País” el panorama se avizora aún más crítico. En el PND la UAEGRTD tiene asociados dos indicadores que miden la gestión de la entidad y el avance frente a los retos de política pública; el primero está asociado a la etapa administrativa del proceso y se evalúa a través del número solicitudes que ha tramitado la Unidad, hayan sido inscritas o no en el RTDAF y el segundo está vinculado a la etapa judicial y refleja el número de familias con orden de restitución de tierras. De acuerdo con el seguimiento

---

<sup>19</sup> Según el último informe de la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas, la Contraloría General de la República indica que las razones más recurrente por las cuales la UAEGRTD decide de fondo no incluir la solicitud en el RTDAF son: i) los hechos victimizantes no tienen nexos de causalidad con el abandono y/o despojo; ii) No acreditación de la relación jurídica del solicitante con el predio; iii) Los solicitantes no cumplen con la calidad de víctima; iv) Los hechos declarados por los reclamantes no son ciertos; v) No cumplen el requisito de temporalidad señalado en la Ley; vi) Los predios solicitados están ubicados en terrenos baldíos en áreas de reserva forestal o hacen parte de parques naturales (Contraloría General de la República, 2016, p. 178).

que realiza el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través del sistema SINERGIA la Unidad a 31 de Diciembre reporta el siguiente avance en las metas del cuatrienio:



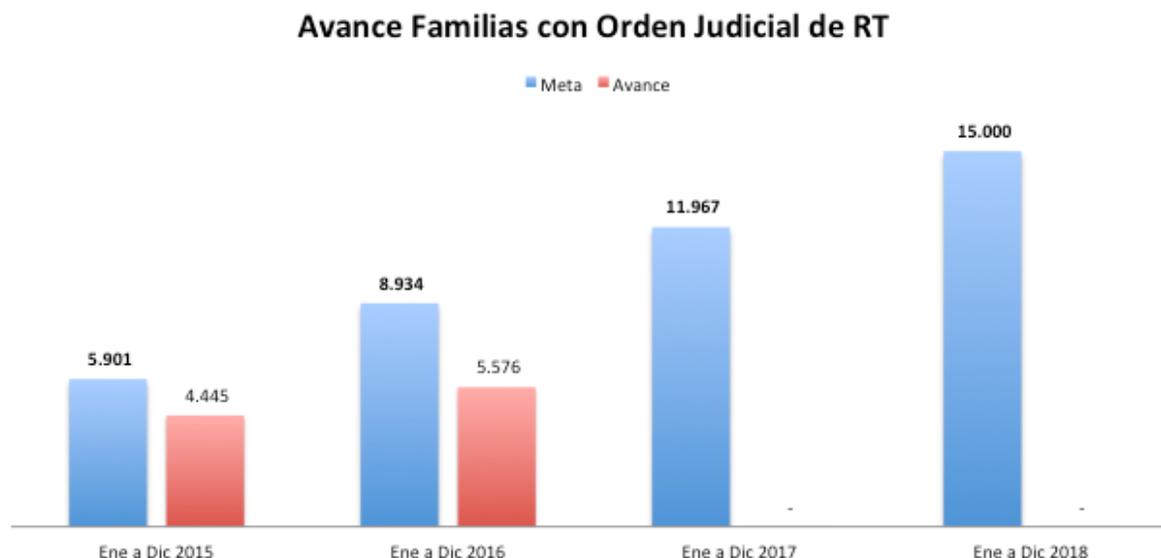
**Figura 2. Avance Solicitudes con Trámite Administrativo**

Fuente: Página Web DNP - Sistema SINERGIA. URL: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicEntidad/120/17/26>.

El primer indicador referente al trámite de solicitudes de restitución de tierras que refuerza el análisis realizado en los párrafos anteriores, presenta una meta para el cuatrienio de 50.000 solicitudes, es decir, el 50% del total de solicitudes recibidas hasta el 31 de Diciembre (100.158); de las cuales si bien se ha superado la meta anual esperada tanto para 2015 como para 2016 - como se evidencia en el gráfico anterior -, con respecto al universo de solicitudes el avance es de no más del 45%. En este entendido, el proceso de restitución de tierras claramente se ha quedado corto frente a la gran demanda de solicitudes, dejando una pregunta que si bien no se responderá en este espacio esta abierta a otras investigaciones y es ¿La Unidad tiene la capacidad administrativa para tramitar el 55% de las solicitudes en los cuatro años que le quedan de vigencia a la ley? Algunos expertos como Gustavo Gallón de la Comisión Colombiana de Juristas y el senador Juan Manuel Galán indican que necesariamente se tendrá que reformar la ley y ampliar el plazo para que la institucionalidad pueda responder satisfactoriamente a las víctimas.

Otra prueba ácida que no ha pasado el proceso de restitución de tierras, es la relacionada con la etapa judicial y de la cual se ve su avance a través del segundo indicador medido por el DNP. Como se refleja en el siguiente gráfico, ni en la vigencia 2015 ni en el 2016 se ha superado la

meta de familias con orden judicial de restitución de tierras, afectando directamente los derechos de las víctimas a la restitución de sus predios.



**Figura 3. Avance Familias con Orden Judicial**

Fuente: Página Web DNP - Sistema SINERGIA. URL: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicEntidad/120/17/26>.

Para este indicador, la meta del cuatrienio es de 15.000 familias beneficiadas de las cuales solo se ha avanzado el 37%. De acuerdo con los datos cargados por la Unidad a su página web y referenciados anteriormente, los jueces y magistrados han proferido 2.506 sentencias que han resuelto 4.344 solicitudes y que han beneficiado a 27.688 solicitantes; lo que corresponde a la restitución de aproximadamente 213.076 hectáreas, es decir, un avance del 39% con respecto al número de solicitantes (70.756).

De manera informativa y para entender el proceso de restitución en todas sus fases, en la etapa de postfallo la cual está directamente relacionada con la judicial, la Unidad a través del Fondo de Restitución y del Programa de Proyectos Productivos realiza gestiones adicionales que buscan no sólo cumplir con lo dispuesto en las medidas dictadas en los fallos por los jueces y magistrados de restitución de tierras, sino también hacer que el retorno de las víctimas sea sostenible en el tiempo. Por lo tanto, la UAEGRTD a través del Fondo “se encarga de ejecutar las compensaciones ordenadas por los jueces, de la administración de proyectos agroindustriales que existan previamente en los predios restituidos y del alivio de pasivos” (URT, 2015, p. 42). Frente

a estas medidas, en lo referente a compensaciones se tienen los siguientes avances con corte a 31 de Diciembre de 2016:



**Figura 4. Medidas de Compensación Proferidas por Jueces y Magistrados**

Fuente: Informe de Gestión 2016. Unidad de Restitución de Tierras. (2016) Recuperado de: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/698900/Informe+de+gestio%CC%81n+2016+ FINAL.pdf/efa8707a-129b-4ae0-bd88-30ae2f766245>

En cuanto al alivio de pasivos, existen tres (3) líneas en las cuales la UAEGRTD puede actuar a favor de las víctimas: i) impuesto predial; ii) servicios públicos domiciliarios; y iii) deudas financieras (URT, 2014, p. 127). En lo referente a esta medida se tienen los siguientes avances:



**Figura 5. Medidas de Alivio de Pasivos Proferidas por Jueces y Magistrados**

Fuente: Informe de Gestión 2016. Unidad de Restitución de Tierras. (2016) Recuperado de: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/698900/Informe+de+gestio%CC%81n+2016+ FINAL.pdf/efa8707a-129b-4ae0-bd88-30ae2f766245>

En lo referente al programa de proyectos productivos<sup>20</sup>, su implementación buscó ofrecer una medida complementaria a las familias beneficiadas con sentencia de restitución de tierras enfocada en la recuperación de los planes de vidas productivos de las víctimas (URT, 2014, p. 145). Con dichos planes se busca apoyar las actividades de asistencia y acompañamiento técnico para el desarrollo de los mismos; proceso que puede durar entre cuatro (4) y seis (6) meses. El avance de la UAEGRTD frente en este programa con corte a 31 de Diciembre de 2015 es el siguiente:



**Figura 6. Avances Gestión de Proyectos Productivos**

Fuente: Informe de Gestión – Plan de Acción a 31 de Diciembre de 2015. Unidad de Restitución de Tierras. (2015). Recuperado de: [https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447597/Informe+de+gesti%C3%B3n\\_URT\\_31122015\\_V5.pdf/30941989-f6c1-40bc-9649-4829f18c6e52](https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447597/Informe+de+gesti%C3%B3n_URT_31122015_V5.pdf/30941989-f6c1-40bc-9649-4829f18c6e52)

Realizando una comparación del número de familias beneficiarias del programa con el número total de solicitantes con orden judicial de restitución de tierras, se puede indicar que este programa solamente ha cobijado al 8% de los beneficiarios, dato que no es significativo frente al universo de reclamantes. En conclusión, a pesar de los múltiples esfuerzos que realiza la Unidad

<sup>20</sup> El programa de proyectos productivos surgió de la obligación establecida en el numeral 1º del artículo 3º del Decreto 4801 de 2011 en donde se indica que la UAEGRTD debe adoptar programas orientados a la restitución de tierras sostenible (URT, 2014, p. 141).

para avanzar rápidamente en el trámite de solicitudes, existe un fuerte cuello de botella en la etapa judicial que retrasa y afecta enormemente el proceso de restitución en su conjunto; además se evidencian bajos niveles de cumplimiento de las medidas contempladas en la etapa postfallo para el beneficio de las víctimas lo cual pone en riesgo el derecho a la restitución. Es importante resalta que los datos en cuanto a las medidas de postfallo no están actualizados conforme a las cifras presentadas inicialmente (31 de Diciembre de 2016); por lo que se espera que a esta fecha la UAEGRTD haya avanzado considerablemente en la gestión de las mismas.

A pesar de la contundencia de los datos estadísticos presentados, autores como Juan Camilo Restrepo y Andrés Bernal ven el avance de la ley de manera muy positiva e incluso hacen comparaciones acerca de los resultados conseguidos por esta y leyes como las de Extinción de Dominio (Ley 793 de 2002) y la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) indicando que

La Ley llamada de Extinción de Dominio lleva once años de aplicación y a través de ella se han logrado restituir 735 casos; la Ley de Justicia y Paz, que se diseñó para que los paramilitares se sometieran a la justicia y entregaran a las víctimas tierras como resarcimiento, apenas ha logrado, en ocho años de vigencia, la entrega de veintidós predios (Restrepo & Bernal, 2014, p. 40)

La Unidad de Restitución de Tierras también ha dejado ver en diferentes escenarios en cabeza de su Director General, que restituir en medio del conflicto no es una tarea fácil y que el proceso padece duras dificultades en las zonas donde aún se siente el rigor del conflicto, pero asegura que se ha trabajado con un ritmo responsable para llevar a las familias nuevamente a disfrutar de la tierra que les fue despojada, siendo enfático en la afirmación “Vamos a Cumplir” (Morales & Segura, 2015, párr. 2). Medir la efectividad de un proceso de esta complejidad tampoco llega a ser tarea fácil ya que como lo resalta Nelson Sánchez

La mayoría de evaluaciones que conozco miden la ley por el número de casos resueltos. Y en ese rubro los números dan para todo: a la ley le va bien si se contrasta con la justicia que había antes de su promulgación (que era cero), regular si se compara con las metas de ejecución que se fijó el Gobierno al

momento de diseñar la política, o muy mal si se confronta con los estimados del despojo que se tenían antes de empezar la restitución (Sánchez, 2016, párr. 2).

Frente a los estimativos que habían antes de empezar el proceso de restitución, se ha dicho que la cifra proyectada sirvió para la planificación, el diseño institucional y preparar la puesta en marcha de la política; cifra que sufriría ajustes a medida que se avance con la implementación del proceso (Restrepo & Bernal, 2014, p. 43). Otros han indicado que la sobreestimación de las cifras se pueden aclarar en tres puntos fundamentales

i) Porque las personas pudieron sub o sobredimensionar el área de sus predios, ii) Porque hay desplazados que tuvieron que abandonar tierras pero no tienen derecho a la restitución, por ejemplo, los arrendatarios, y iii) Porque hubo despojos sucesivos, entonces, dos personas pueden estar hablando de un mismo predio pero sus hectáreas están siendo sumadas como si fueran dos (Gutiérrez, 2015b, párr. 2).

Incluso, el Director General ha indicado ante los medios de comunicación que ha habido una confusión en las cifras, precisando que

Se habló inicialmente de 360.000 familias que habrían sido afectadas en sus derechos sobre la tierra, no necesariamente despojadas. Lo que sí dijo el Gobierno es que no tenía una línea base clara de la cantidad de hectáreas a restituir. Estamos trabajando sobre 75.000 demandas, que son las que han llegado (Morales & Segura, 2015, párr. 10).

Es claro que la institucionalidad ha tenido algunas victorias tempranas que permiten mostrar como el proceso de restitución funciona, al garantizar los derechos a algunas poblaciones que se han visto beneficiadas con los fallos de los jueces de restitución. Casos emblemáticos como el del Clan Urdinola en el Valle del Cauca, el cual despojó 1.500 hectáreas a campesinos víctimas de la violencia en la década del 90, un gesto de reconciliación ya que estos predios fueron devueltos a alrededor de unas cien (100) familias campesinas junto con otros beneficios como subsidios de vivienda y proyectos productivos (Revista Semana, 2014a, párr. 3). Chibolo en el

Departamento del Magdalena, el pueblo recuperado por las víctimas después de ser cooptado por el reconocido paramilitar “Jorge 40”, es también una muestra del esfuerzo institucional que permitió después de vivir una realidad de tortura y asesinatos, restituir sus predios a 32 familias; además tuvieron la oportunidad de entrar al programa de proyectos productivos para impulsar temas de ganadería y agricultura (Calle, 2013, párr. 12). El caso emblemático de las trillizas menores de edad a las cuales les fue restituido el predio perdido por sus padres en la vereda la Secreta en el Departamento del Magdalena; como lo indicó la Unidad con esta sentencia se buscaba no sólo la restitución legal en condiciones de seguridad sino también el acceso de estas jóvenes a los sistemas de educación, salud, entre otros incentivos que permitan recuperar el tejido social perdido por varios años (Revista Semana, 2013, párr. 6). Y por último, testimonios como el de Félica y Volverio campesinos del Departamento de Córdoba que fueron despojados por FUNPAZCOR<sup>21</sup> - de los que algunas vez fueron “socios” – porque sencillamente como lo explican en sus testimonio “el patrón necesitaba la tierra”; hacen que el proceso de restitución se vuelva más humano y que encamine el trabajo de la UAEGRTD a devolver las esperanzas y sueños a miles de campesinos que anhelan volver a cultivar y ejercer un proyecto de vida de nuevo en sus tierras (URT, 2014, p. 471). Sin lugar a dudas como lo indican estos campesinos, el principal reto es vencer el miedo de volver a sufrir los hechos del que alguna vez fueron testigos; y es donde se enfoca el principal reto del Gobierno Nacional para garantizar a estas comunidades la tranquilidad de que el proceso se da con garantías de sostenibilidad.

Los anteriores son tan solo algunos de los procesos exitosos que se han llevado a cabo a través del proceso de restitución de tierras y que permiten de una u otra manera ver materializado el resultado de la política. Pero a pesar de lo resaltado anteriormente, diferentes actores y organizaciones en la escena nacional han tenido durante el tiempo que lleva operando la institucionalidad diversas opiniones sobre la efectividad y los resultados que ha conseguido esta política pública a la luz de la garantía de los derechos de las víctimas. Uno de estos actores es la Contraloría General de la República que como líder de la Comisión de Seguimiento a la Ley de

---

<sup>21</sup> FUNPAZCOR fue una ONG fundada por los hermanos Castaño que utilizaron como fachada para donar en principio miles de hectáreas a campesinos del departamento de Córdoba para después cobrárselas a sangre y fuego (VerdadAbierta.com, 2012).

Víctimas ha emitido tres (3) informes de seguimiento hasta la fecha, en los cuales ha realizado observaciones y recomendaciones frente a dificultades que se dan en el proceso de restitución. Entre las dificultades que ha destacado en sus reportes están la microfocalización en áreas de “alta complejidad” en términos de seguridad; inconvenientes en la definición de la política para el retorno; y, el surgimiento de situaciones como la de los segundos ocupantes que implican nuevos retos de política pública y de intervención judicial para su atención” (Contraloría General de la República, 2016, p. 175).

Frente al punto referente a la microfocalización, se puede decir que ha sido una de las principales críticas del proceso ya que algunos aseguran que se está dejando en manos del Ministerio de Defensa el avance de la restitución (Gutiérrez, 2015c). Según las cifras mostradas por la Unidad resaltadas en los párrafos anteriores solo se ha microfocalizado el 55% del total de solicitudes, pero ¿Qué pasará con el resto? Con la firma del proceso de paz con las FARC habrá la posibilidad de intervenir en otras zonas que por persistencia del conflicto no se ha podido microfocalizar por las diferentes Direcciones Territoriales; departamentos como Caquetá, Cauca, Nariño, Putumayo, Guaviare y el sur del Tolima están en la mira para iniciar el proceso de apertura con el fin de que se pueda surtir el trámite sin mayor dificultad (Revista Semana, 2015).

También la organización Forjando Futuros ha realizado un seguimiento estricto a los avances del proceso de restitución y ha sido muy crítica frente a la aplicación de este procedimiento que según ellos “congela indefinidamente la restitución de tierras en zonas con problemas de seguridad” (Forjando Futuros, 2014, p. 5). Son enfáticos al indicar que este procedimiento es violatorio de la Ley y que no garantiza que las condiciones de seguridad se mantendrán ni en el momento de la restitución ni en la etapa postfallo, punto que también fue observado por la Contraloría General de la República en el último informe de seguimiento a la ley. Una de las posibilidades que da esta organización para avanzar rápidamente con estas solicitudes es realizar compensaciones con otro predio o en dinero, o en dado caso que la Unidad establezca un programa que permita tramitar todas las solicitudes independientemente que estén o no microfocalizadas para que todas sean objeto de decisión judicial (Forjando Futuros, p. 5). Pero a pesar de las recomendaciones, la UAEGRTD ha sido tajante al indicar que esta herramienta que está debidamente reglamentada por el Decreto 0599 de 2012, es la mejor forma de garantizar por

medio de la articulación interinstitucional un proceso de restitución sostenible que garantice en la mayoría de los casos la no repetición de los hechos victimizantes.

A continuación, se evidencian otras dificultades que han sido documentadas por diferentes organizaciones y que le han dado la connotación de Restitución de Tierras “Gota a Gota”:

- Exceso Probatorio. La Unidad en conjunto con los jueces y magistrados ha establecido un alto y excesivo estándar probatorio, que hace a la restitución más lenta y costosa. Además, en algunos casos en la fase judicial se ordena repetir las pruebas entregadas; contradiciendo así el principio de la inversión de la carga de la prueba (Forjando Futuros, 2013, p. 5). Por lo anterior, las organizaciones hacen sugerencias para fortalecer tanto a funcionarios como a jueces en cuanto a la aplicación de los procedimientos en el marco de la justicia transicional, teniendo en cuenta que la exigencia de la ley se da en la consecución de pruebas sumarias que den cuenta del hecho victimizante, la identificación del predio y la calidad de la víctima (Forjando Futuros, 2014, p. 5).
- Falta de Restitución Colectiva y Administrativa. La tendencia de la Unidad ha sido la del trámite de solicitudes individuales; “el desplazamiento forzado y el despojo de tierras afectaron numerosas comunidades de manera colectiva. Pero las solicitudes remitidas por la *URT* a los jueces son predominantemente de carácter individual” (Forjando Futuros, 2014, p. 7); son los jueces en algunos casos los que realizan la acumulación y expiden una sentencia de carácter colectivo; por lo que las organizaciones de víctimas han observado y exigen la aplicación de la restitución colectiva para acelerar los procesos y mejorar las condiciones de retorno y de seguridad.
- Condiciones para el Retorno. Asesinatos y amenazas a líderes y reclamantes de tierras. En el año 2014 la Organización Amnistía Internacional emitió un informe en donde se evidenciaba la baja garantía de las condiciones de seguridad que tenían los reclamantes de tierras después de obtener la restitución de tierras de sus territorios; en el informe realizaron fuertes observaciones indicando que “entregar un título de propiedad y enviar a la gente a la casa no es suficiente. Las autoridades colombianas deben acelerar el

proceso burocrático y garantizar seguridad física y financiera a los que retornan” (Revista Semana, 2014b). Fueron claros al decir que el Gobierno Nacional ha “fracasado con su promesa de devolver los ocho millones de hectáreas robadas a unos seis millones de personas durante los 50 años de conflicto armado” (Revista Semana, 2014b). Durante el 2014 fueron evidentes los problemas de seguridad que originaron la muerte de aproximadamente setenta (70) líderes y reclamantes de tierras alrededor del país. Carmen Palencia, líder de tierras en Uraba y representante de la organización Tierra y Vida, ha indicado que este problema se ha originado por la ineficacia de entes como la Fiscalía General de la Nación que no han sido contundentes en el procesamiento de más de treinta (30) denuncias frente a los despojadores de tierras, lo cual mantiene el manto de impunidad y por ende deja en condición de vulnerabilidad a los reclamantes (Semana en Vivo, 2013). Este es uno de los principales inconvenientes que presentará el proceso ya que las amenazas e intimidaciones repercuten directamente a que las víctimas hayan decidido en muchos casos no realizar la solicitud o desistir de las mismas. Pero no sólo los líderes y reclamantes han sufrido atentados, “también organizaciones defensoras de víctimas, funcionarios de entidades que participan en el proceso de restitución e incluso periodistas” (Bolívar, 2013).

El centro de Investigación y Educación Popular – CINEP, realizó una investigación acerca de la violación de los derechos humanos que se han dado en el proceso de restitución dejando documentado que los mayores riesgos a los que se enfrentan las comunidades son los siguientes (CINEP, 2015, p. 7):

- Amenazas en forma de panfletos, intimidación telefónica y cobro de vacunas.
- Presencia de grupos armados ilegales y actividades de narcotráfico en las zonas cercanas a los predios que están o serán solicitados en restitución.
- Insuficiente protección policial de los predios.
- Los opositores o potenciales opositores en los procesos de restitución tienen vínculos con el paramilitarismo o son grandes empresarios que tienen mucho poder a nivel local y regional.

- Riesgos particulares para los líderes comunitarios cuya labor los visibiliza y expone.

Esta es una dificultad que como lo indica la Contraloría General de la República requiere del compromiso institucional tanto de la UAEGRTD como de la Unidad de Víctimas para incluir criterios que aseguren las condiciones de retorno a las víctimas, además de lograr la consolidación de planes que permitan orientar y diferenciar los diferentes tipos de intervención pública que se requiera (Contraloría General de la República, 2016, p. 218).

- Desactualización de los Sistemas de Información. Este es uno de los inconvenientes a los que a diario se enfrentan los funcionarios de la Unidad en el estudio de las solicitudes, siendo las áreas rurales las más atrasadas en esta materia. La poca información que registran los sistemas de información muestran grandes áreas traslapadas entre resguardos indígenas, parques nacionales, zonas de reserva forestales y predios solicitados en restitución. Todo esto le implica a la entidad un esfuerzo de articulación interinstitucional que propende poner en orden a la estructura de tierras del país, teniendo en algunos casos que lidiar con las pretensiones de comunidades indígenas y afrodescendientes de ampliar sus resguardos y consejos comunitarios respectivamente (URT, 2014, p. 236). Por lo anterior, la sostenibilidad de este proceso depende mayoritariamente de la superación del conflicto y de la articulación institucional que permita la formalización efectiva de la tierra.

Son varios los retos a los que se ha visto enfrentada esta institucionalidad y por ende la política de víctimas y restitución de tierras. Pero aún falta por nombrar una dificultad que es el centro de esta investigación y a la cual en los siguientes capítulos se le dará mayor desarrollo, y es el surgimiento de los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras. La Ley 1448 de 2011 dispone todo el apartado institucional y legal para garantizar la protección de las víctimas de los agentes que causaron el abanado y/o despojado, que para efectos de la ley se podrían catalogar como opositores. Según el artículo 88

Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los quince (15) días siguientes a la solicitud. Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad de juramento y se admitirán, si son pertinentes. (...) Al escrito de oposición se acompañarán los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad del despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referente al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización (Ley 1448, 2011, art. 88).

Sin embargo, en el transcurso del proceso surgieron opositores y terceros intervinientes (Segundos Ocupantes)<sup>22</sup> que ocupaban los predios objeto de restitución y que no fueron partícipes de las estructuras violentas de abandono o despojo; población que a raíz de todas las vicisitudes del conflicto están en condiciones de vulnerabilidad al igual que las víctimas que realizaron la solicitud y por lo tanto se encontraron imposibilitados a ejercer la oposición como lo establece la ley. Esta situación se hizo cada vez más notoria a medida que los jueces y magistrados fallaban a favor de las víctimas solicitantes y dejaban desprotegidos y con orden de desalojos a estos ocupantes que estaban igual o más desamparados que las víctimas iniciales. Esta nueva problemática como se vio al principio de este capítulo tienen su génesis en la ausencia del Estado en las zonas más apartadas del país; donde la única representación del poder eran los grupos guerrilleros, actores que imponían las reglas y eran los garantes de las transacciones económicas que se daban al interior de zonas en los departamentos con más presencia guerrillera y paramilitar.

En este entendido, esta situación se convierte en un problema coyuntural para la sostenibilidad del proceso restitutivo y por ende para la consolidación de la paz en el país. Es en

---

<sup>22</sup> Para la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas la diferencia entre opositores y terceros intervinientes es de carácter procesal, es decir, para ser considerado opositor es necesario hacerse parte en el proceso de acuerdo con los términos dados en la ley 1448 de 2011 (art. 88). Por tercero interviniente se entiende aquellos en donde existe interés por el predio objeto de restitución pero no han presentado oposición ni en la etapa administrativa ni en la judicial (Contraloría General de la República, 2016, p. 189).

este caso, el Estado quien está generando un desequilibrio social y por lo tanto es quién debe presentar una solución frente a la problemática como garante de los derechos y necesidades de los ciudadanos. A la fecha esta dificultad ha sido reconocida por las diferentes entidades que hacen parte del proceso de restitución; la UAEGRTD, jueces y magistrados de restitución de tierras y demás instituciones del Gobierno Nacional han buscado mediante diferentes programas dar protección a esta población que requiere toda la atención y más cuando se está hablando de tiempos de postconflicto. El programa de atención a segundos ocupantes instaurado por la UAEGRTD mediante el Acuerdo del Consejo Directivo No. 21 de 2015 reconoce la falla del Estado al no avisar esta situación e indica que en el eventual caso que se otorgue la restitución a la víctima solicitante a este segundo ocupante se le debe compensar con tierra y proyecto productivo con el fin de no vulnerar la situación actual; “el objeto no es tapar un hueco para abrir otro” (Punto de Encuentro, 2016).

De esta manera, las situaciones problemáticas que se presentan en una sociedad y que demandan una solución por parte del Estado, requieren una comprensión de las formas como la población y los líderes políticos interactúan mediante la aplicación de estrategias que permiten dar una solución a dichas situaciones (Cobb, Ross & Ross, 1976, p. 126). Pero ¿Cómo fue el proceso de puesta en la agenda pública de esta problemática? ¿Cómo fue la transición de la agenda pública a la agenda de toma de decisiones? ¿Qué actores intervinieron para que la problemática fuera visible y tenida en cuenta por parte de los tomadores de decisiones? La respuesta a estas preguntas se desarrollarán en el siguiente capítulo con el fin de entender en términos de políticas públicas como es el proceso de puesta en agenda de una problemática, que en este caso se materializa en los segundos ocupantes; y como los tomadores de decisiones por las diferentes situaciones toman o no determinaciones para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos, con el fin de en este caso específico procurar por la sostenibilidad de un proceso estratégico para la consolidación de la paz.

## Segundo Capítulo

### La Problemática de los Segundos Ocupantes – Posicionamiento en la Agenda del Gobierno Nacional 2013 - 2015

#### Los Segundos Ocupantes y su Génesis en el Proceso de Restitución de Tierras

Tal como se vislumbró en el capítulo anterior, los segundos ocupantes - en ocasiones llamados terceros intervinientes - han sido una de las problemáticas más sonadas durante la ejecución del proceso de restitución de tierras. En este capítulo, el interés principal es evidenciar como esta problemática fue tomando fuerza a medida que iba avanzando el proceso tanto en su etapa administrativa como judicial y como fue el posicionamiento en la agenda formal del Gobierno Nacional representado a través de la Unidad de Restitución de Tierras (UAEGRTD).

Antes de iniciar con el análisis del posicionamiento en la agenda formal del tema, es pertinente definir que se entiende por segundos ocupantes y cuáles han sido las referencias internacionales sobre el mismo. El artículo No. 4 del Acuerdo No. 021 de 2015<sup>23</sup> del Consejo Directivo de la UAEGRTD indica,

Se consideran segundos ocupantes aquellas personas naturales reconocidas como tal mediante providencia judicial, que pese a no haber participado de los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado, no fueron declaradas de buena fe exentas de culpa en las sentencias de restitución de tierras y que, con ocasión a la sentencia, se vieron abocadas a perder su relación con el predio solicitado en restitución (Acuerdo 021, 2015, art. 4).

---

<sup>23</sup> El Acuerdo No. 018 de 2014 “Por el cual se adopta y se definen los lineamientos para la ejecución del Programa de Medidas de Atención a los Segundos Ocupantes en la Acción de Restitución” fue inicialmente vetado por el Ministerio de Hacienda por falta de asignación presupuestal y posteriormente derogado por el Acuerdo No. 021 de 2015 “Por el cual se deroga el Acuerdo No. 018 de 2014 y se establece el reglamento para el cumplimiento de las providencias y medidas que ordene la atención a los segundos ocupantes dentro del marco de la Acción de Restitución” (Lopera, 2016, p. 22).

Si bien, esta definición fue derogada por el Acuerdo No. 029<sup>24</sup> de 2016 dándole solamente la naturaleza de segundos ocupantes a las personas que son reconocidas como tal mediante providencia judicial; en la práctica este término hace referencia a aquellas personas que por ocasión del conflicto armado y en el marco de la acción de restitución de tierras deben entregar la tierra de la que derivan su principal sustento, pese a no haber sido participes del despojo o abandono forzado del bien restituido. Lo anterior, sin haber tenido orden favorable de compensación por parte de los jueces o magistrados y, en consecuencia se enfrentan a condiciones de vulnerabilidad y con necesidad de auxilio del Estado. La explicación a esta problemática se da por diferentes factores, tal como lo expresa VerdadAbierta.com

Se puede tratar de personas que compraron sin malicia pues el vendedor acreditó documentos; o que siendo desplazadas de otras regiones encontraron un terruño abandonado y sin más opciones de trabajo, decidieron ocuparlos; o que el antiguo INCORA les adjudicó una parcela que en el pasado había pertenecido a otra familia y no lo sabían; o que por supervivencia o miedo un grupo armado los ubicó en esas tierras (VerdadAbierta.com, 2015, Párr. 3).

En este entendido, las nuevas dinámicas en la tenencia de la tierra surgen como resultado de perpetuas problemáticas relacionadas con la propiedad, posesión y/o ocupación de la misma, las cuales siguen siendo un foco de disputas permanentes y más en situaciones de conflicto tan prolongadas como el caso colombiano; incluso en procesos de post conflicto como lo resalta Daniel Lewis citado en notas sobre el derecho a la restitución y experiencias internacionales de restitución de bienes (2010, p. 18) se ha demostrado que asuntos relacionados con la propiedad de la tierra pueden provocar nuevos conflictos; por lo que los segundos ocupantes en el marco de la reparación integral a las víctimas se convierte en un tema de total trascendencia para el proceso. Pero, ¿Esta problemática sólo ocurrió en el conflicto armado colombiano? O ¿Habían experiencias internacionales que permitieran avizorar la posibilidad de que la ocupación

---

<sup>24</sup> El artículo No. 4 del acuerdo No. 029 define a los segundos ocupantes como aquellas personas naturales reconocidas como tal mediante providencia judicial ejecutoriada (Acuerdo 029, 2016).

secundaria podría presentarse en Colombia al implementar una medida de reparación como lo es la restitución de tierras? Respondiendo a estas preguntas, el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP) adscrito a Acción Social, en 2010 realizó un análisis de las posibles estrategias que se podrían implementar para la estructuración de procesos de restitución de tierras en el país acorde con las dinámicas del conflicto y encaminado a la reconciliación. Para este análisis y especialmente el relacionado con las estrategias para atender la ocupación secundaria se estudiaron los casos de Bosnia y Herzegovina, Sudáfrica, Alemania Oriental y Timor del Este que, si bien no se pueden comparar exactamente con el conflicto armado colombiano, si dan indicios de aspectos que fueron determinantes para la sostenibilidad de los procesos de restitución aplicados en cada país y que en su momento nutrieron los debates acerca del rumbo que tomaría la política de restitución de tierras en Colombia.

La ocupación secundaria puede ocurrir según el documento de trabajo mencionado cuando

Personas que violan los derechos humanos desalojan por la fuerza a los residentes de sus viviendas y luego saquean sus bienes y se trasladan a viviendas abandonadas (...) los propios ocupantes secundarios son personas desplazadas. Es posible que ellos hayan tenido que huir de un conflicto y hayan abandonado también sus viviendas y comunidades (Acción Social, 2010, p. 23).

Este concepto se asemeja a la definición dada en párrafos anteriores sobre los segundos ocupantes, lo cual indica que efectivamente desde análisis realizados antes de la promulgación de la misma Ley 1448 se tenían indicios de que esta problemática podría estar presente y afectar la implementación del proceso de restitución. La ocupación secundaria como bien lo refleja el concepto dado por Acción Social se ve impuesta por los actores armados del conflicto y tal como se asegura en el análisis realizado por el PPTP es “un elemento recurrente en escenarios de postconflicto y un aspecto determinante en las estrategias de restitución implementadas” (Acción Social, p. 23). El ¿Por que no fue tenido en cuenta este tipo de análisis para la construcción del proyecto de ley? o ¿Por que la UAEGRTD en la estructuración de la metodología para la puesta en marcha de la institucionalidad no realizó una clasificación de los posibles opositores y estrategias de tratamiento a dichas problemáticas? No es el foco de esta investigación pero si pueden ser preguntas interesantes para próximos análisis que se realicen alrededor del tema; la

mención de este contexto en el marco de este estudio sirve de base para identificar en el modelo de puesta en agenda si la situación problemática presentada pudo ser prevista o simplemente fue un problema que surgió por la implementación de la ley en sí misma.

De las experiencias analizadas por el PPTP, se determinó que “la ocupación secundaria no es un fenómeno estático y puede adoptar diferentes formas cada una con una estrategia de atención específica” (Acción Social, 2010, p. 25). Por ejemplo, en el caso de Bosnia y Herzegovina una de las estrategias implementadas para la protección de esta población fue incluir las disposiciones acordadas para la atención en la solicitud de restitución; por lo tanto el segundo ocupante tenía derecho al alojamiento alternativo hasta que el Estado le garantizara una vivienda permanente. Para los casos de Sudáfrica y Alemania Oriental la estrategia implementada para mitigar los efectos de la restitución de tierras fue la indemnización, dándole prioridad al solicitante de restitución el retorno a su lugar de origen. En cuanto a Timor del Este no se implementó ninguna estrategia que estuviera enfocada a la atención de los segundos ocupantes, lo que desembocó “nuevos brotes de violencia, hacinamiento en los bienes urbanos, situaciones de insalubridad críticas y problemas de convivencia que alteraron el orden público” (Acción Social, p. 32). De esta manera, se identifica que la implementación de un proceso de restitución de tierras no funciona de manera lineal, en donde el principal afectado es el despojador, sino eventualmente entran en la escena otro tipo de actores que complejizan el proceso y demandan una atención especial; no se debe dejar de lado que la restitución de tierras como parte de las medidas de reparación integral debe responder no solamente por la garantía de los derechos de las víctimas sino de los sujetos y comunidades que han tenido un acceso precario a la tierra, por lo que se convierte en un deber del Estado proteger también a esta población vulnerable.

Otros actores que han identificado no sólo el fenómeno de la ocupación secundaria desde antes de la promulgación de la ley, sino que han sido clave en la estructuración de la política pública de tierras para las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia, han sido los organismos de Cooperación Internacional y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Los primeros con la aprobación en 2005 por parte de las Naciones Unidas de los Principios de Pinheiro sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados establecieron las directrices que en este tema deben tener en cuenta los gobiernos

cuando se enfrentan a situaciones de desplazamiento como sucedió en Colombia. El principio No. 17 establece la responsabilidad del Estado de asegurar a los ocupantes secundarios las garantías procesales en el caso de un desalojo, la protección de aquellos que no tengan los medios necesarios para acceder a una vivienda adecuada y la indemnización en los casos en los cuales se haya comprado de buena fe; todos estos mecanismos para garantizar principalmente la restitución y el retorno de la población desplazada (OHCHR, 2007, p. 78).

Estos organismos reconocen en este sentido que la ocupación secundaria

Puede ser consecuencia del desalojo forzoso de sus residentes y del saqueo por violadores de derechos humanos, que luego procedan a instalarse allí, lo más frecuente es que los ocupantes secundarios sean desplazados internos. Puede que ellos mismos se hayan visto obligados a huir del conflicto, dejando atrás sus propios hogares y comunidades (OHCHR, p. 79).

Por lo que exhortan a los gobiernos ha cerciorarse que los segundos ocupantes no se queden sin vivienda como fruto de la recuperación de las tierras por parte de los desplazados, además de desarrollar mecanismos que permitan garantizar el acceso a otra vivienda (OHCHR, p. 79).

Los segundos en el marco del seguimiento que han realizado a la política de tierras para la población desplazada según las órdenes dadas por la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009, publicó informes en los años 2008, 2009 y 2010 donde han dejado en evidencia los obstáculos de orden fáctico que impedirían una aplicación exitosa de una política pública de restitución de tierras. Entre ellos resalta,

ii) Los diferentes conflictos sobre la propiedad que pueden generarse entre las víctimas y otras víctimas, o entre las víctimas y terceros poseedores, como resultado de la falta de seguridad jurídica y de protección de los derechos ejercidos sobre la tierra (CODHES, 2008, p. 36).

Incluso, siendo consientes de esta realidad como asesores en la formulación de la política pública que se estaba gestando en su momento sobre restitución de tierras, sintetizaron el

problema en tres (3) situaciones puntuales que podría presentarse y que merecían la puesta en marcha de una metodología para su tratamiento:

- i. El bien ha sido objeto de posesión por parte de un tercero, la persona desplazada de ese bien ostenta la propiedad plena, pero su bien nunca ha sido registrado ante el INCODER o la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) para ser protegido de enajenaciones.
- ii. El bien ha sido objeto de posesión por parte de un tercero, la persona desplazada de ese bien ostenta la mera posesión y dicho bien nunca ha sido registrado ante el INCODER o la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) para ser protegido de enajenaciones.
- iii. El bien ha sido objeto de posesión por parte de un tercero, la persona desplazada de ese bien ostenta la mera posesión, pero dicho bien ha sido registrado ante el INCODER o la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) para ser protegido de enajenaciones (CODHES, 2008, pp. 38 -39).

Yendo más allá y haciendo comentarios puntuales sobre las líneas de acción que el Gobierno Nacional estaba emprendiendo para la estructuración de la política pública, CODHES indica que dentro de la metodología que se emplee deben tenerse en cuenta criterios que evidencien “los tipos de desplazamiento (masivo, grupal o individual), fecha del desplazamiento, actores causantes del desplazamiento, modalidades del despojo, situaciones de tierras frente a ocupantes secundarios, condiciones de seguridad, municipios que han activado las distintas rutas de protección, (...) entre otros” (subrayado fuera del texto) (CODHES, 2009, p. 24); igualmente recomienda el tipo de análisis que debe tener la acción de restitución indicando que

Se debe agilizar en definir el ocupante legítimo del baldío para efectos de proceder a la titulación del bien a su nombre, de tal forma que a los demás ocupantes se les debe tratar, si es el caso, como terceros de buena fe y en este sentido, activar mecanismos de compensación a su favor (CODHES, 2009, p. 33).

Finalmente, en el 2010 CODHES refuerza sus observaciones y argumentos sobre la política de tierras formulada por el Gobierno Nacional señalando que

Para las víctimas tenedores y ocupantes secundarios de buena fe, contemplará solo medidas de reparación por la pérdida del uso de la tierra objeto del despojo, sin indicar a qué tipo de medidas hace referencia ni cuales son los criterios mínimos para desarrollarlas (CODHES, 2010, p. 7).

En este horizonte de análisis, se puede decir que la política pública en algún momento dentro de los procesos de estructuración de su contenido tuvo en cuenta la problemática de los segundos ocupantes, pero ni el reconocimiento ni las medidas de compensación fueron plasmadas dentro de lo que hoy se conoce como la ley de víctimas y restitución de tierras; ni tampoco la institucionalidad creada para la restitución desarrolló los criterios y líneas de acción para tratar esta problemática que podría estar latente en los territorios de intervención. Estas afirmaciones se pueden evidenciar en los cuatro (4) debates<sup>25</sup> efectuados tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República donde se aprobaron los artículos 88 y 98<sup>26</sup> de la mencionada ley en bloque de artículos sin proposición, es decir, los legisladores no realizaron propuestas ni análisis específicos para modificar los artículos mencionados. ¿Fue error del legislador el no tener en cuenta esta problemática? ¿Fue error de la metodología implementada por la UAEGRTD? ¿No hubo voluntad política frente a este tema? ¿Fue la rapidez de la aprobación lo que hizo que se dejará este tema de lado? Surgen miles de preguntas al respecto, lo que si es claro es que dentro del debate público sobre el tema en el momento de su estructuración diferentes actores dejaron en evidencia la posible aparición de estos segundos ocupantes que en un momento dado podrían afectar el éxito de la política de restitución de tierras.

Conociendo entonces el contexto del origen de esta problemática tanto en el país como en algunas experiencias internacionales y las posiciones de actores que fueron relevantes en el

---

<sup>25</sup> La información sobre los debates efectuados para la aprobación de la ley se pueden encontrar en las gacetas relacionadas a continuación: 617/2010, 865/2010, 1004/2010, 1127/2010, 116/2011, 220/2011, 260/2011 y 293/2011.

<sup>26</sup> Los artículos 88 y 98 de la ley 1448 están relacionados con las posibles oposiciones que se presenten a la solicitud de restitución de tierras y a la compensación que se debe realizar en dado caso que el opositor pruebe la buena fe exenta de culpa.

proceso de estructuración de la política pública; para el análisis específico del ingreso en la agenda de formal de los segundos ocupantes como una situación problemática dentro de la ley de víctimas y restitución de tierras, se hará uso del “Outside Initiative Model” propuesto por Cobb, Ross & Ross para la explicación del enfoque central de esta investigación.

### **Los Segundos Ocupantes un camino hacia la Agenda Formal.**

El Outside Initiative Model (Modelo desde Afuera) se aplica cuando la situación problemática se identifica desde la población, es decir, cuando el grupo de ciudadanos que se ve afectado con una determinada realidad no hace parte de los tomadores de decisiones. En este sentido, se inicia con la articulación de una queja, se expande el interés del problema hacia otros grupos de la población para posicionarlo en la agenda pública y por último, si la temática tuvo el suficiente eco para que fuera tomada en cuenta por los tomadores de decisiones, se posiciona el tema en la agenda formal para que se genere una solución concreta.

Para la aplicación de este modelo se analizarán las cuatro fases (iniciación, especificación, expansión y entrada) bajo la mirada de cinco actores que se consideran los más relevantes a la hora de entender el transito del tema por cada una de las etapas. Un primer (1) actor son los segundos ocupantes siendo estos los principales afectados con la aplicación de la ley 1448 de 2011; el segundo (2) actor es la Unidad de Restitución de Tierras que como representante del Gobierno Nacional tiene un papel fundamental no sólo en la aplicación de la ley como su función principal sino como el tomador de decisiones en el momento en que el problema ingresa en la agenda formal; el tercer (3) actor es la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos) quienes como asociación se convirtieron en los empresarios del problema al llevar el liderazgo y ser el canal para que la queja fuera escuchada por los tomadores de decisiones; el cuarto (4) actor son los medios de comunicación que como replicadores de información permitieron que la problemática tomará la trascendencia esperada por los gerentes del problema para que se tomarán las medidas del caso; y el quinto (5) actor es la Defensoría del Pueblo que como garante de los derechos de los ciudadanos en general funge como una aliado estratégico de la UAEGRTD para apoyar la representación judicial de los segundos ocupantes y propender por la sostenibilidad de la restitución de tierras. Estos actores, si bien no están presentes en todas las

fases del posicionamiento en la agenda, su gestión y participación en cada una de las etapas fue fundamental para que la situación problemática tuviera la relevancia esperada.

También es importante mencionar que en el proceso de identificación de las fases de puesta en agenda de la problemática, se realizó una revisión documental de sentencias de restitución, actas de reuniones realizadas entre la UAEGRTD y los segundos ocupantes, noticias de periódicos de circulación local (El Meridiano, El País, El Heraldito, entre otros) y nacional (El Tiempo, Revista Semana, El Espectador, entre otros) y consulta de informes institucionales de las entidades públicas involucradas que permitieron identificar el paso de la problemática por cada una de las etapas.

### **Fase de Iniciación – Sentencias de Restitución de Tierras.**

El proceso de restitución de tierras inició como se ha indicado en varios apartes de esta investigación tanto en la etapa administrativa como en la presentación de demandas en el año 2012; fruto de estas gestiones los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras empezaron a emitir sentencias de restitución a favor de las víctimas solicitantes en el año 2013, poniendo en evidencia no sólo la buena gestión de los ejecutores de la política pública sino también la problemática de los segundos ocupantes que iría surgiendo con la implementación.

Para el análisis de esta fase se tomó una muestra de ocho (8) sentencias de restitución de tierras proferidas por Magistrados en los departamentos de Cesar, Sucre, Norte de Santander y Meta; escenario del surgimiento de la problemática en mención debido a las dinámicas que se presentaban en la tenencia y ocupación de la tierra a razón de los fuertes periodos de violencia a manos de grupos paramilitares y guerrilleros y de las cuales se tomarán como ejemplo las más relevantes que permitirán vislumbrar como fue el surgimiento de esta problemática. En el departamento de Sucre, el 25 de Abril de 2013 la Sala Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena emitió sentencia de restitución de tierras a favor del señor Hernán Ruiz Méndez del predio denominado Pertenencia Parcela No. 18 ubicado en el municipio de Morroa. En este proceso, se presentó como opositora la señora Arelis del Carmen Ruiz ocupante del predio en la fecha en la que se tramitó la solicitud de restitución y desalojada a causa del fallo emitido. La víctima solicitante le fue adjudicado el predio en el año de 1992 por el INCORA; a causa de la fuerte violencia que se presentaba en la zona y por el

homicidio de once (11) campesinos vecinos, el solicitante decidió desplazarse y realizó un negocio verbal con el señor Carlos Velilla conyugue de la opositora por la suma de \$800 mil pesos. En 1995 el INCORA le adjudica el predio a la señora Arelis Ruiz que hasta la sentencia de restitución lo había habitado y derivaba su sustento del mismo ya que su esposo había fallecido. Los magistrados no declararon la buena fe exenta de culpa de la opositora aduciendo que la misma conocía la situación de violencia que azotaba la zona y tuvo un comportamiento poco cuidadoso y diligente a la hora de realizar el negocio jurídico para la compra del predio (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, 7000131210100120120008900, 2013). En este sentido, se declara la nulidad del contrato realizado entre la víctima solicitante y la opositora, y de la resolución de adjudicación del predio a la opositora en el año de 1995; restituyendo el predio al solicitante y desalojando a la opositora.

En el departamento de Cesar, el 9 de Mayo de 2013 la Sala Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena emitió sentencia de restitución a favor de Jorge Ozuna Polo del predio denominado el Toco Parcela No. 43 ubicado en el municipio de San Diego. A este proceso presentó oposición el señor Carlos Cabrera Gutiérrez en calidad de dueño del predio al momento que se realizó la respectiva solicitud. A la víctima solicitante le fue adjudicado el predio por el INCORA en el año de 1999 y por los fuertes actos de violencia y los desplazamientos masivos que se estaban presentado en el año 2000 decide abandonar el predio. En el 2006, la víctima intenta volver al terreno pero por los constantes brotes de violencia que se presentaban en la zona le fue imposible retornar, por lo que tuvo que realizar la venta del mismo a los hermanos Mendoza Murgas por valor de \$17,5 millones; valor inferior al costo real del predio. En 2009 los hermanos Mendoza Murgas vendieron el predio al opositor por un valor de \$113,3 millones valor superior al de la compra realizada a la víctima. Por lo tanto, el opositor desde el 2009 había venido trabajando la tierra y haciéndole mejoras hasta la fecha de la solicitud de restitución. (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, 20-001-31-21-001-2012-00141-00, 2013). Es importante indicar que tanto la víctima como el opositor estaban inscritos en el Registro Único de Víctimas (RUV) debido a que los dos (2) tuvieron que sufrir las consecuencias del conflicto en la zona durante el periodo de tiempo indicado. Bajo los hechos descritos, los magistrados no declararon la buena fe exenta de culpa del opositor debido a que sabía de antemano el contexto

de violencia presentado en el municipio y por ende se podía evidenciar fácilmente la diferencia de precios en que los hermanos Mendoza habían comprado el predio a la víctima y vendido al opositor. En este orden de ideas, se desvirtuaron todos los negocios jurídicos que se hicieron sobre el predio ordenando la restitución del mismo a la víctima solicitante y desalojando al opositor a pesar de que tenía la condición de víctima y no había participado de los hechos del desplazamiento.

En el departamento del Meta, el 04 de Julio de 2013 la Sala Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. emitió sentencia de restitución a favor de Manuel Sacristán Marín del predio denominado El Cairo ubicado en el municipio de Puerto Gaitán, Inspección de Policía del Alto de Tillavá. A este proceso presentó oposición el señor Salustiano García Tobar quien ocupó en el año 1998 el predio ya que se encontraba abandonado. La víctima solicitante compró el predio en el año de 1985 y a causa del fuerte control territorial que ejercían tanto los paramilitares como la guerrilla tuvo que abandonar el predio en el año de 1998; se debe resaltar que los campesinos en esta zona específica sin hacer parte de ningún grupo al margen de la ley se dedicaban a la siembra de coca ya que era lo que más generaba ingresos en su momento. En el mismo año de la salida de la víctima solicitante del predio, el opositor ocupó el mismo y estructuró su proyecto de vida explotando la tierra hasta la fecha de la solicitud de restitución; por los años de ocupación que llevaba el opositor, el INCODER en 2009 le adjudicó el terreno que en el momento de la solicitud de restitución se denominaba Horizonte. (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, 50001-31-21-001-2012-00109-01, 2013). En este orden de ideas y de acuerdo con los hechos presentados en la demanda de restitución, los magistrados no declararon la buena fe exenta de culpa del opositor aduciendo que el mismo conocía de la ocupación por parte de la víctima y debió tener alguna autorización antes de iniciar con la ocupación. Además, indican que faltó diligencia y esfuerzo tendiente a clarificar la situación jurídica del predio. Por lo anterior, los magistrados declaran la nulidad de la resolución de adjudicación por parte del INCODER al opositor, restituyendo el predio a la víctima solicitante y desalojando al opositor a pesar de que su sostenimiento dependían de los ingresos que se generaban a través de su trabajo en la finca.

Estos tres (3) ejemplos derivados del análisis de las sentencias mencionadas, dejan ver como fue la fase de iniciación de esta problemática; si bien en principio parecen solamente eventos aislados en diferentes departamentos del país, más adelante se evidenciará que se convierten en procesos masivos de desalojos por cuenta de las sentencias de restitución de tierras proferidas por los magistrados. Dentro del análisis realizado, hay un aspecto de tipo jurídico que adquiere total relevancia a la hora de que el magistrado tome la decisión de otorgar o no compensación al opositor en términos del artículo No. 88 de la Ley 1448 y que es importante resaltarlo ya que se convierte en la razón fundamental por la cual no se reconoce a los segundos ocupantes como opositores de buena fe.

Una de las calidades que debe probar el opositor en la etapa judicial del proceso de restitución es la Buena Fe Exenta de Culpa. La buena fe exenta de culpa según la Corte Constitucional citada en la Sentencia de Restitución proferida para el Alto de Tillavá “se acredita demostrando no sólo la conciencia de haber actuado correctamente sino también la presencia de un comportamiento encaminado a verificar la irregularidad de la situación” (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, 50001-31-21-001-2012-00109-01, 2013). En este sentido, existe una gran diferencia entre lo que se llama la buena fe simple y la buena fe exenta de culpa o buena fe calificada. La primera es la que se consagra en el artículo No. 83 de la Constitución Política, la cual tiene la connotación de derecho, es decir, todas las personas tiene derecho a que crean en su palabra; pero también tiene la connotación de deber en el contexto de las relaciones jurídicas ya que se debe proceder con lealtad. Y la segunda en contraste con la buena fe simple requiere de diligencia, como lo indica Martha Neme citada en la Sentencia de Restitución proferida para el municipio de Morroa

La buena fe calificada exige dos elementos: el subjetivo, consiste en tener la conciencia de que se obra con lealtad, y el objetivo que implica el haber llegado a la certeza mediante la realización de una serie de averiguaciones de que se esta obrando conforme a la ley (...) pues tiene finalidad el corroborar el sustento objetivo de su creencia (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, 7000131210100120120008900, 2013).

En otras palabras, la buena fe calificada requiere no solamente como lo resalta Martha Neme citada en la sentencia antes referenciada

Crear sino también obrar de conformidad con las reglas, cumplir de manera precisa y eficiente con los postulados de la buena fe, no creer que se ha sido diligente sino serlo realmente, (...) no creer que se ha respetado el equilibrio de un contrato sino haberlo hecho de manera que el contrato en un todo lo refleje, en fin no basta creer que se obra conforme a la buena fe, sino obrar en un todo según los mandatos de la buena fe (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, 7000131210100120120008900, 2013)

Por lo tanto, probar la buena fe calificada se convierte en un estándar bastante alto para este grupo específico de opositores que en la mayoría de los casos tiene bajos niveles de alfabetización y estuvieron inmersos en dinámicas del conflicto iguales o peores que las víctimas solicitantes, impidiéndoles ser diligentes a la hora de verificar la situación jurídica del predio que estaban ocupando; por lo que este punto específico de la norma si bien fue concebido para que los victimarios estuvieran imposibilitados a quedarse con los predios de las víctimas, se convierte en el principal obstáculo para que los segundos ocupantes obtengan una compensación en la etapa judicial del proceso de restitución de tierras.

Retomando el análisis de la fase de iniciación, se puede decir que en términos cronológicos se dio en el primer semestre del 2013, donde los actores que fueron protagonistas en el nacimiento del problema fueron dos (2) específicamente: los segundos ocupantes como ya se indicó y la Unidad de Restitución de Tierras como apoderado de la víctima solicitante dentro de la demanda presentada ante el Magistrado. La UAEGRTD cumpliendo con la función que le delega la Ley 1448 actúa a favor del solicitante, cumpliendo con su deber tanto en la etapa administrativa como judicial, viéndose imposibilitada en esta fase a ejercer cualquier acción tendiente a beneficiar a los segundos ocupantes a pesar de las condiciones de vulnerabilidad que se fueron evidenciando a través de la ejecución de las sentencias proferidas; si bien no fueron los que tomaron la decisión de desalojar a los segundos ocupantes como lo indico el Director de la Unidad “la Unidad no es la entidad que dice que quien está en el predio es un despojador o un testafarro, eso

lo dice un juez de la República” (Vanguardia.com, 2013, párr. 19), al ser los ejecutores de la política pública, representar al Gobierno Nacional y estructurar los insumos que el juez toma en cuenta para decidir sobre la restitución del predio, los campesinos afectados señalaron y criticaron las gestiones realizadas por esta institucionalidad.

### **Fase de Especificación – Victimización por parte del Estado.**

La fase de especificación se puede describir como aquella en la cual la problemática comienza a consolidarse en un situación que demanda un solución, ya que afecta a un grupo poblacional considerativo; siendo de vital importancia depurar las solicitudes y especificar las demandas para que los tomadores de decisiones vean la problemática de manera clara, precisa y contundente, y se logre tener éxito en la introducción en la agenda formal (Cobb, Ross & Ross, 1976, p. 128). Como se evidenció en la fase de iniciación la problemática comenzó a través de las sentencias de restitución de tierras que fueron profiriendo los magistrados y en esta fase de especificación lo que se logra evidenciar es la movilización de los campesinos afectados en la búsqueda de una pronta solución a esta problemática que tuvo un impacto fuerte en el status quo de sus proyectos de vida.

Durante el tercer trimestre del 2013, los campesinos que se estaban viendo afectados por los desalojos que se daban en el marco de las sentencias de restitución de tierras, comenzaron a organizarse a través de las juntas de acción comunal de las zonas afectadas, especialmente en los departamentos de la costa atlántica; remitiendo escritos tanto a la Unidad de Restitución de Tierras como al Presidente de la República y diferentes medios de comunicación de las zonas, con el fin de que se conociera la situación a la que se estaban viendo enfrentados a raíz de la implementación de la ley. En estos escritos se evidencia la latente preocupación sobre el futuro de su posesión sobre la tierra al haberla comprado de buena fe y el inconformismo frente a los resultados que estaba trayendo la puesta en marcha de la tan mencionada ley. En una de las cartas remitida por los segundos ocupantes del municipio de Ovejas, Sucre al Director General de la UAEGRTD se expresa,

Estamos de acuerdo con la Ley 1448 de Restitución de Tierras, pero no queremos ser los conejillos de indias que para mostrar resultados ustedes y los jueces

agrarios tomen estos predios para devolverlos a sus antiguos propietarios sin tener en cuenta el conflicto que van creando producto de una decisión tomada a la ligera sin estudios serios de la situación de los actuales propietarios. Es este el momento para expresarles nuestro inconformismo en la aplicación de dicha ley en nuestro territorio donde el precio de la guerra lo debamos y vamos a asumir la comunidad que en su momento también sufrió los ataques de los sectores armados y hoy el gobierno nos impone la carga de pagar el daño que nosotros no causamos (...).

Nunca pensamos que la indemnización y reparación que el Estado deba pagar a causa de su negligencia seamos nosotros los campesinos los que respondamos (...) hasta el momento hemos visto que reparan a un campesino a costa del otro (Junta de Acción Comunal Vereda La Nueva Pativaca, 2013, párr. 3).

Igualmente, en la carta abierta que los campesinos del municipio de Morroa, Sucre dirigen al Presidente de la República solicitan

MEDIDAS DE PRECAUCIÓN tendientes a unificar la interpretación de la Ley de Restitución de Tierras y rediseñar el Marco de Referencia para evitar generalidades que conllevan a las injusticias y no someter a Colombia a una nueva victimización que pueda originar renovados brotes de violencia, inseguridad y odio en el campo, que es lo mínimo que puede suceder cuando cada afectado, víctima de la ley, actúe desesperado por defender su honra y patrimonio (Opositores Compradores de Buena Fe, 2013, párr. 9).

Con los ejemplos de las comunicaciones citadas, se evidencia entonces que los segundos ocupantes se definen como víctimas naturales de la implementación de la ley y empiezan a exigir una rediseño institucional que permita un análisis más profundo acorde con las situaciones de violencia que han vivido estos territorios durante largos periodos de tiempo. Es aquí donde se ve claramente que el problema toma una estructura más consolidada y encaminada a solicitar acciones concretas por parte del Estado, es decir, se materializa la fase de especificación.

En esta fase, los medios de comunicación regional como Vanguardia.com, El Meridiano de Córdoba y Radio Macondo publicaron noticias relacionadas con la temática evidenciando las dificultades que se estaban presentando con la ejecución de las sentencias. Por ejemplo, El Meridiano registró la resistencia que pusieron los segundos ocupantes y los habitantes de la zona a la diligencia de desalojo que se llevó a cabo en el predio Capitolio en el municipio de Ovejas, Sucre, la cual tuvo que ser suspendida por presentarse alteración del orden público (El Meridiano de Córdoba, 2013). Igualmente, en el municipio de Puerto Gaitán, inspección de policía del Alto de Tillavá se presentaron fuertes oposiciones a las diligencias de desalojo por parte de los opositores, indicando en el artículo de prensa que “la decisión de la justicia ha prendido la chispa del conflicto, y ahora los perjudicados no quieren irse y los beneficiados no pueden retornar con seguridad” (Radio Macondo, 2013, párr. 9). Mientras que de los diarios de circulación nacional solo El Tiempo publicó en el mes de Agosto una nota sobre el seguimiento al cumplimiento de la sentencia proferida para el Alto de Tillavá, siendo el foco de la noticia el imposible retorno de los beneficiarios; se evidenció en este artículo en algunas líneas la suerte que estaban corriendo los segundos ocupantes de esta manera

A esto se suma la incertidumbre que hay sobre las personas que hace 16 años ocuparon el predio después del desplazamiento forzado de las víctimas, producto de las presiones de los ‘paras’ de ‘Guillermo Torres’ y de las Farc. “Ahora es el Gobierno es el que nos va a desplazar”, dijo uno de los habitantes de ‘La Preciosa’ (El Tiempo, 2013, párr. 3).

El protagonismo de los medios de comunicación en la fase de especificación no fue relevante, ya que la temática no pasó de ser una nota informativa para los ciudadanos de los avances que se estaban presentando en los procesos de restitución de tierras, sin captar la atención aún de los tomadores de decisiones.

La ANUC en esta fase de la puesta en la agenda, juega un papel fundamental ya que es el actor que permite la total especificación de la problemática y comienza a actuar como el gerente del problema. En carta abierta dirigida al Presidente de la República en el mes de Septiembre recoge la voz de los campesinos afectados por esta situación problemática indicando que

2. La aplicación de la Ley 1448 de 2011 es injusta e inequitativa en los casos de restitución de tierras cuyos poseedores o propietarios son campesinos sujetos de reforma agraria (...) los cuales adquirieron en su momento mediante negociaciones de mutuo acuerdo, quedarían despojados de sus tierras sin ninguna justificación y lo que es peor, sin compensación o indemnización alguna, violando todos sus derechos (...)

8. En estos momentos se están presentando casi enfrentamientos entre los mismos campesinos, los que compraron de buena fe los predios y aquellos que supuestamente serían restituidos. (...) se está presentando una especie de despojamiento y desplazamientos forzados provocados por el mismo Estado producto de la incorrecta aplicación de la Ley (...)

10. Estamos en desacuerdo con la caracterización y declaraciones que está recopilando la Unidad de Restitución de Tierras (...) no se muestran las dos versiones, se tiene a quien compra las tierras en litigio como desleal, no siendo de esta forma (ANUC, 2013a, párr. 5 - 14).

Y solicitando de manera clara al Gobierno Nacional la modificación de la ley indicando, “aquí si queremos la paz, si queremos la tranquilidad en Colombia los campesinos que son los que más han llevado del bulto en esta guerra sucia que se está llevando en Colombia, entonces que se modifique la ley” (El Meridiano de Sucre, 2013, párr. 11).

En resumen, de esta fase que en el tiempo se ubica aproximadamente en el tercer trimestre del 2013, se puede indicar que los actores que interactuaron en la especificación fueron: en primer lugar los segundos ocupantes mediante la emisión de comunicados que permitieron evidenciar de manera generalizada la problemática a la que estaban enfrentados; en un segundo lugar los medios de comunicación, que si bien su papel no fue relevante ni protagónico evidenciaron de manera clara las dificultades presentadas en los procesos de retorno de los beneficiarios y por último la ANUC que como gerente del problema tomó la vocería de la problemática – especificando y consolidando las demandas de los segundos ocupantes - y formalizó la situación a las instancias competentes para que en el marco de sus funciones tomarán determinaciones al

respecto. En este periodo de tiempo, es importante indicar que las fuentes de información no permiten evidenciar una cifra cierta de opositores con calidad de segundo ocupante comprador de buena fe, pero se prueba que esta situación si empieza a repercutir de manera importante en la agilidad de los procesos de restitución de tierras, ya que al presentarse la oposición al desalojo de los predios, se detiene el retorno de las víctimas a los mismos, incumpliendo las sentencias emitidas y afectando la efectividad de la política pública de restitución de tierras.

### **Fase de Expansión – Reconocimiento de la Problemática.**

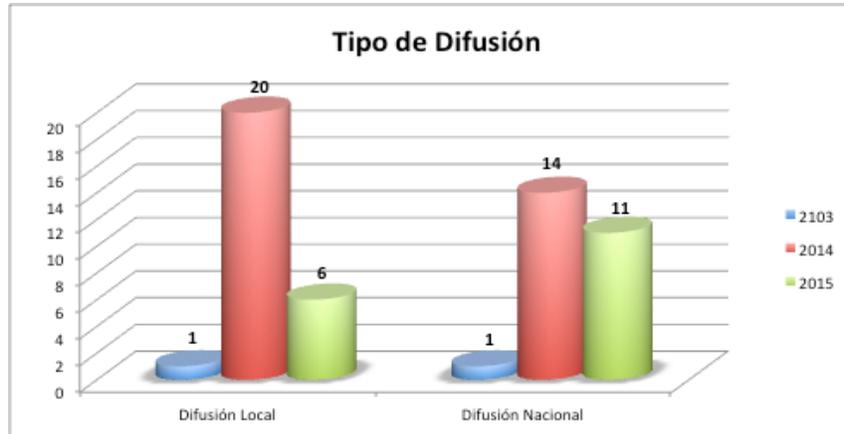
La fase de expansión en los procesos de puesta en agenda se convierte en una etapa determinante para que la problemática sea tenida en cuenta en la agenda formal. Es en este periodo donde la problemática entra a la agenda pública debido a que ha tomado la suficiente fuerza para ser de interés público. Ya en la fase anterior, se evidenció como la problemática fue tomando la relevancia necesaria para que la ANUC como organización reconocida por abogar a favor de los intereses de los campesinos se convirtiera en el gerente del problema. En esta fase de expansión, que en términos cronológicos tiene lugar entre el cuarto trimestre del 2013 y el primer semestre de 2014, se puede decir que inicia con las serias dificultades que comienza a tener la UAEGRTD y las diferentes entidades competentes de implementar las órdenes de los jueces al no poder garantizar el retorno de las víctimas restituidas ya que los segundos ocupantes se negaban a desalojar las propiedades. En apartes anteriores, se evidenció como en las diligencias que se realizaban para ejecutar el desalojo de los predios, se presentaban disturbios y protestas en razón a que los ocupantes se sentían victimizados por el Estado al no recibir compensación por un terreno que habían trabajado durante años; y durante esta fase estas acciones fueron en ascenso. Un ejemplo de esta situación se vivió en el departamento de Santander cuando una campesina se encadenó al predio denominado La Esperanza para impedir la diligencia de desalojo, resaltando “No es justo porque nos están despojando de lo que compramos legalmente y no nos dan ni un solo peso” (El Tiempo, 2014, párr. 3). Esta situación se volvió recurrente en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cesar, Sucre, Meta, Norte de Santander y Santander aumentando las tensiones y conflictos entre los campesinos de la región. Incluso se presentaron marchas pacíficas lideradas por la ANUC en contra de los procesos de restitución de tierras que se estaban adelantando, buscando la indemnización y/o reubicación de los campesinos que se hacían denominar víctimas de la restitución (Vanguardia.com, 2014, párr. 1). Por otro lado, las

direcciones territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras ubicadas en los departamentos mencionados comenzaron a recibir gran cantidad de peticiones asociadas a los casos de segundos ocupantes generando una alerta frente a la gestión de la entidad.

A medida que se generaban fallos de restitución a nivel nacional que no reconocían compensación al segundo ocupante opositor dentro de la sentencia de restitución de tierras, los conflictos en las zonas foco de restitución iban aumentando y los medios de comunicación hacían más visible una problemática que se estaba convirtiendo en el diario vivir de los campesinos en las regiones que fueron más afectadas por el conflicto armado. Medios de comunicación tanto escritos como radiales y televisivos, mostraban desde diferentes puntos de vista la problemática que estaban viviendo víctimas y campesinos ante la imposibilidad del retorno de los primeros y del desalojo que estaban sufriendo los segundos por el cumplimiento de las mencionadas sentencias.

Mediante una revisión documental, específicamente de registros radiales, televisivos y escritos, se evidenció como los medios de comunicación dieron a conocer la problemática mencionada entre el 2013 y el 2015, periodo en el cual se estaban presentando los hechos. En esta línea, se realizó una búsqueda en medios como: El Tiempo, El Espectador, El Universal, Revista Semana, El Pílon, Vanguardia, El Nuevo Siglo, El Herald, Caracol Radio, Señal Colombia, entre otros, de noticias relacionadas con restitución de tierras, segundos ocupantes, imposibilidad de retorno y problemáticas de la ley. Durante la búsqueda, se evidenciaron cincuenta y tres (53) registros noticiosos que fueron clasificados por tipo de medio de comunicación (prensa, radio, televisión), fecha y departamento o municipio del que se hacía referencia en la noticia. A cada registro se le asoció una palabra clave (Imposibilidad del Retorno, Problemática de la Ley, Víctimas de la Restitución y Socialización de la Problemática) con el fin de identificar cómo el medio de comunicación registraba los hechos y analizar la forma en la que se estaba especificando y expandiendo la problemática durante el periodo mencionado.

Con base en lo anterior, a continuación se presenta el papel de los medios de comunicación durante la fase de expansión:



**Figura 7. Registro de la Problemática por Tipo de Difusión**

Fuente: Elaboración propia

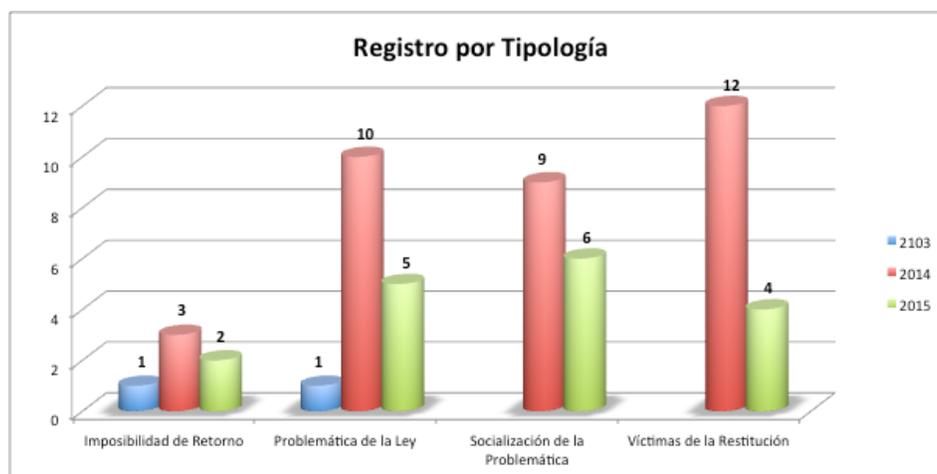


**Figura 8. Registro de la Problemática por Tipo de Medio de Comunicación**

Fuente: Elaboración propia

Tal como lo muestran las gráficas, el año 2014 fue el periodo en el cual se registraron más menciones de la temática, siendo la prensa el medio más usado para la socialización de la información al público en general. Es importante mencionar que los medios de comunicación locales jugaron un papel fundamental en esta fase al poner en evidencia la problemática de sus departamentos, ayudando a que rápidamente la problemática estuviera en la mira tanto de los ciudadanos como de las entidades competentes. Para el análisis de la información registrada en los medios de comunicación, como se explicó anteriormente, se clasificó la información en cuatro (4) temáticas principales, las cuales son: i) Imposibilidad del Retorno; ii) Problemática de

la Ley; iii) Socialización de la Problemática; y iv) Víctimas de la Restitución; estas tipologías resaltan como la problemática fue evolucionando a medida que se hacía más evidente la situación de los segundos ocupantes. Las cifras de este análisis se muestran a continuación:



**Figura 9. Registro de la Problemática por Temática**

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la información presentada en la gráfica anterior se puede evidenciar claramente que durante el 2013 los registros de noticias mostraba la imposibilidad del retorno por parte de las víctimas; que como se resaltó anteriormente fue el detonante que puso en evidencia la problemática. De manera paralela, la situación problemática tomó la connotación de ser una problemática de la ley que ponía en riesgo la garantía del derecho a la restitución a las víctimas del conflicto; sin dejar de lado que está falencia en la normatividad le daría el calificativo a los segundos ocupantes de ser víctimas de la restitución siendo esta tipología la más mencionada por los medios de comunicación durante el año 2014, con un 64% del total de la información analizada. En cuanto a la socialización de la problemática se dio una vez el tema ingreso en la agenda formal y este punto se evidenciará en la siguiente fase.

Teniendo en cuenta que durante este periodo se estaba en la fase de expansión al mes de Agosto de 2014 la UAEGRTD había identificado en el territorio nacional alrededor de 1.312 casos, siendo el Departamento de Norte de Santander el que más casos registraba con el 40% del total de los casos evidenciados. Las cifras por departamento se presentan a continuación:

*Tabla 1.*  
**Cifras Segundos Ocupantes**

<b>Departamento</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
Antioquia	82	6%
Bolívar	24	2%
Cesar	34	3%
Cundinamarca	6	0,5%
Magdalena	119	9%
Meta	171	13%
Norte de Santander	530	40%
Santander	10	1%
Sucre	150	11%
Tolima	18	1%
Valle del Cauca	165	13%
Putumayo	3	0,2%
<b>TOTAL</b>	<b>1.312</b>	<b>100%</b>

**Nota.** Fuente: Unidad de Restitución de Tierras.

En este sentido, el alarmante número de casos a nivel nacional y la presión que estaban ejerciendo los segundos ocupantes a través de marchas y manifestaciones especialmente en el norte de país, hizo que el tema ingresara en la agenda pública y empezará a llamar la atención especialmente de la UAEGRTD a razón de las fuertes críticas que giraban en torno a la poca efectividad de la Ley y del llamado que hacían los segundos ocupantes al exigir la presencia del nivel directivo de la Entidad en las regiones afectadas. Incluso los campesinos afectados conformaron la Asociación Colombiana de Víctimas de la Restitución de Tierras (ASOCOLVIRT) y iniciaron labores en colaboración con la ANUC para exigir acciones por parte del Gobierno Nacional. La problemática se hizo tan evidente que en un debate de control político en el Congreso de la República liderado por la Representante a la Cámara María Fernanda Cabal, la representante manifestó que “en el afán del Gobierno por querer mostrar resultados y que el programa de restitución de tierras es efectivo, lo que pasa muchas veces es que en vez de restitución hay despojo de tierras” (Ortiz, 2015, párr. 3).

Esta situación permitió que la UAEGRTD como representante del Gobierno Nacional iniciará mesas de trabajo con la ANUC, ASOCOLVIRT y los segundos ocupantes a nivel nacional con el fin de hacer una identificación plena de la situación problemática y escuchar más de cerca las quejas y peticiones de los involucrados. Por lo tanto, en esta fase de expansión se puede indicar que los actores que fueron piezas relevantes en la puesta de la problemática en la agenda pública fueron sin duda los medios de comunicación, los segundos ocupantes y la ANUC. Los primeros con una gestión preponderante en la visibilización de la situación problemática desde las cuatro tipologías presentadas anteriormente y tanto los segundos ocupantes como la ANUC generando presión a través de marchas, plantones y demás estrategias que impactaron fuertemente la acción de restitución de nivel nacional. La Unidad de Restitución de Tierras en la culminación de esta fase tuvo que adoptar un rol de carácter conciliador que buscaba, entre otras cosas, evitar un brote de conflicto adicional que afectará la sostenibilidad del proceso de restitución que hasta ese momento estaba presentando resultados satisfactorios.

Ya solo queda una fase para culminar el ciclo de puesta en agenda formal según el modelo planteado por Cobb, Ross & Ross y hasta ahora se evidencia que esta situación problemática ha cumplido todas las características asociadas a un *Outside Initiative Model*. En la última etapa, se evidenciará como fue el paso de la agenda pública a la agenda formal y cual fue el mecanismo para dar una solución a la problemática.

### **Fase de Entrada – Programa de Segundos Ocupantes.**

La entrada o puesta en la agenda formal se materializa cuando la situación problemática pasó con éxito la fase de expansión, es decir, ya hace parte de la agenda formal y se convierte en una situación que requiere una acción y que ve muy próxima una solución. En la etapa anterior, la problemática de los segundos ocupantes era evidente a nivel nacional y del conocimiento de las entidades que hacen parte de la política pública de restitución de tierras. Así como se indicó en la fase anterior, la UAEGRTD inició diálogos con los segundos ocupantes, la ANUC y ASOCOLVIRT; a estas mesas de diálogo también asistieron entidades como la Defensoría del

Pueblo<sup>27</sup>, el PNUD, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación<sup>28</sup>.

Las Jornadas de Diálogo tuvieron como fin socializar a la población afectada sobre los objetivos y alcances de la política de restitución de tierras con especial énfasis en los puntos procesales donde intervienen los opositores, así como resolver las inquietudes que se tenían en torno al tema y al contenido de los fallos de restitución ya emitidos (UAEGRTD, 2014). En estos escenarios que se dieron en departamentos como Cesar, Sucre, Bolívar y Santander, los afectados dejaron en evidencia situaciones como: i) solicitudes de Restitución de Tierras realizadas por falsas víctimas; ii) fallas en el levantamiento de la información en la etapa administrativa por parte de la Unidad; iii) desestabilización de la economía en las regiones a causa del desalojo de los segundos ocupantes en cumplimiento de las sentencias; iv) brotes de violencia debido a la resistencia de los segundos ocupantes a entregar los predios; y v) falta de respuesta por parte de la UAEGRTD ante las peticiones realizadas por los segundos ocupantes (UAEGRTD, 2014).

Así las cosas, durante varios meses y prolongadas jornadas de trabajo la UAEGRTD en acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y la ANUC realizan una identificación de la problemática resaltando las siguientes características:

- i) Alta desinformación frente al proceso de restitución de tierras y sus implicaciones; ii) Inadecuada representación judicial de los segundos ocupantes durante la etapa judicial del proceso; iii) Inadecuada construcción de los hechos por parte de la Unidad en la presentación de la demanda ante los Magistrados; iv) Afectación del tejido social y tensión entre comunidades; v) Riesgo de empobrecimiento de la población segundo ocupante; vi) Deslegitimación de la

---

<sup>27</sup> La Defensoría del Pueblo asistió como entidad garante del respeto por los derechos humanos en el territorio nacional y el PNUD como ente de cooperación internacional aliado a la implementación de estrategias para el postconflicto.

<sup>28</sup> Estas entidades como parte de la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas habían evidenciado las fallas que se estaban presentando en el proceso de restitución de tierras, dejando en evidencia situaciones ocurridas, por ejemplo en un predio en el departamento de Sucre donde “Pese a que hace más de dos años les notificaron a las víctimas sobre el fallo de restitución a su favor, no han podido retornar porque el predio está ocupado por terceros que a través de actos violentos impiden la entrega material del inmueble” (El Tiempo, 2015a, párr. 5)

política de restitución de tierras; vii) Baja posibilidad de garantizar la sostenibilidad del proceso de restitución de tierras; viii) Fallas en la estructuración de la política pública de restitución de tierras; entre otros (ANUC, 2013b)

Es en este momento donde se produce la entrada en la agenda formal de la problemática, ya que se identifica la necesidad de brindar una asistencia a los segundos ocupantes en el marco del proceso de restitución de tierras; siendo merecedores de una atención especial que garantice los derechos de estas también, víctimas del conflicto.

En términos de John Kingdon en esta fase es donde se materializa y se abre la ventana de oportunidad para que el tema sea tratado y se presente una solución a la problemática descrita. La ventana de oportunidad en este caso en específico tuvo su apertura por dos razones principales; la primera porque siendo la política de restitución de tierras uno de los objetivos estratégicos que se trazó el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, para la consolidación de la paz en el país, el riesgo que presentaba la problemática para la sostenibilidad del proceso demandaba por parte del ejecutivo acciones contundentes que mitigarán los efectos negativos que la situación problemática pudiera tener frente al éxito de la implementación de la política. Y la segunda por la alta y efectiva movilización que los segundos ocupantes, en cabeza de la ANUC, tuvieron para evidenciar la problemática que estaba surgiendo a causa de la implementación de la ley (acciones que se ven plasmadas en la fase de expansión del modelo). Las anteriores razones, permitieron que el Gobierno Nacional pusiera el foco de intervención en esta problemática permitiendo que convergieran claramente las problemáticas, las soluciones y las políticas para que se abriera una ventana de oportunidad para la acción.

En consecuencia, la UAEGRTD como una medida inicial para el tratamiento de la situación problemática socializa una circular conjunta con la Defensoría del Pueblo para

Minimizar o evitar posibles conflictos entre las comunidades o agudizar índices de pobreza entre las regiones (...) para mejorar la integralidad en la implementación de la ley y superar así los desafíos que presenta su ejecución. (...) se adoptan medidas concretas para prestar asesoría, acompañamiento y fortalecer la defensa técnica de las víctimas sucesivas de despojo y de algunos opositores y

terceros en el proceso de restitución de tierras, en aras de coordinar la acción interinstitucional encaminada a la consecución de una restitución de tierras con carácter transformador (...) (UAEGRTD & Defensoría del Pueblo, 2014, pág. 2)

De esta manera, la Defensoría del Pueblo se convierte un aliado estratégico para la protección de los segundos ocupantes con el fin de “lograr una restitución de tierras oportuna, efectiva, sostenible y duradera en contextos sociales que promuevan la reconciliación social y la paz” (Defensoría del Pueblo, 2016, párr. 15). Es importante resaltar que la Defensoría del Pueblo entre Enero de 2015 y Abril de 2016 ha tomado la representación judicial de aproximadamente 3.134 opositores con calidad de segundo ocupante con un crecimiento del 23% en el periodo mencionado; a continuación se presentan las cifras discriminadas por regional:

*Tabla 2.*

**Representación Judicial a Segundos Ocupantes por parte de la Defensoría del Pueblo**

Regional	Diciembre de 2015	Abril de 2016
	No. Representación Judicial	
Antioquia	56	116
Bogotá	0	0
Bolívar	0	56
Caldas	41	67
Cauca	32	21
Cesar	6	34
Chocó	3	3
Córdoba	229	244
La Guajira	0	0
Guaviare	0	0
Magdalena	17	46
Magdalena Medio	20	33
Meta	354	383
Nariño	45	43
Norte de Santander	41	46
Ocaña	0	4
Putumayo	61	60
Risaralda	14	79
San Andrés	0	0
Santander	68	84
Sucre	224	293
Tolima	6	35
Uraba	82	92
Valle del Cauca	67	29
<b>TOTAL</b>	<b>1.366</b>	<b>1.768</b>

**Nota.** Fuente: Defensoría del Pueblo. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/masderechoscolombia/5348/Los-segundos-ocupantes-en-una-zona-gris-v%C3%A0ctimas-del-conflicto-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-representaci%C3%B3n-judicial-La-Defensor%C3%ADa.htm>.

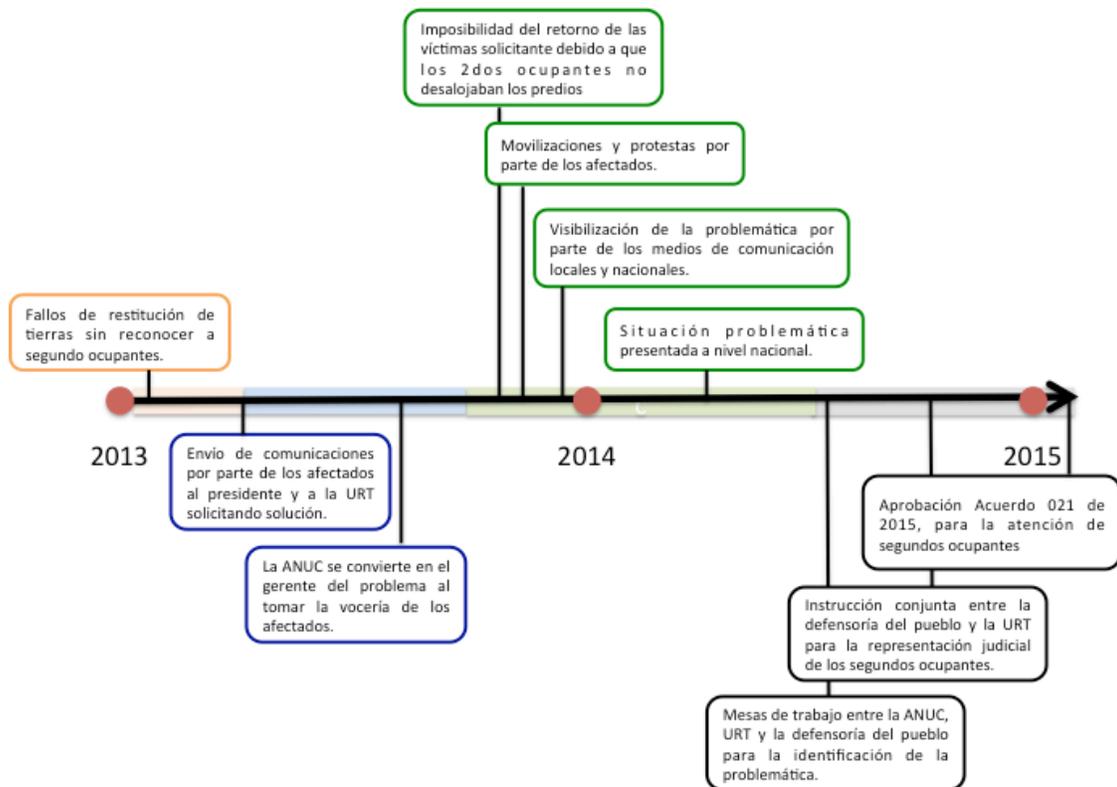
De manera paralela, la UAEGRTD inició no sólo la estructuración del programa de segundos ocupantes sino la actualización de los procedimientos llevados a cabo en la etapa administrativa con el fin de realizar una correcta identificación de la población segundo ocupante; estas acciones encaminadas a la socialización de la apertura de microzonas, establecimiento de una mesa de coordinación con la defensoría del pueblo, acciones de reconocimiento en campo, caracterización de la población, entre otras estrategias que permitieran la correcta reconstrucciones de los hechos para la estructuración de la demanda (UAEGRTD, 2015).

En cuanto al programa de segundos ocupantes, siendo uno de los compromisos adquiridos por la UAEGRTD en las mesas de trabajo antes referenciadas; en el mes de Marzo de 2015 el Consejo Directivo de la UAEGRTD aprueba el Acuerdo No. 021 por el cual se establece el reglamento para el cumplimiento de las providencias y medidas que ordenen la atención a los Segundos Ocupantes dentro del marco de la Acción de Restitución; es importante resaltar que la Unidad ha hecho un gran esfuerzo de buscar espacios de diálogo con el Consejo Superior de la Judicatura con el fin de estudiar mecanismos para minimizar los efectos indeseados de la ley. Producto de estos análisis, los jueces han variado sus fallos con respecto a esta población, reconociendo la calidad del segundo ocupante y ordenando compensación e incluso medidas de atención; es el ejemplo de la sentencia proferida por la Sala Tercera Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito de Judicial de Antioquia en la cual el predio denominado La Carolina ubicado en el departamento de Cesar

Será devuelto a la familia Gómez en calidad de víctima del desplazamiento forzado y por otra parte a la actual poseedora, de acuerdo a lo probado dentro del proceso por no presentar calidad de propietaria o poseedora de tierras diferentes al predio restituido y derivar su sustento de este, se le concederá una medida de atención, según lo contempla el acuerdo 021 de 2015 en el artículo 9 que establece la entrega de un predio equivalente y la priorización de la misma para que sea incluida en el programa de vivienda de interes rural (El Tiempo, 2015b, párr. 8)

En resumen, está última fase que en el tiempo ocurre en el segundo semestre de 2014 e inicios del año 2015, evidencia como fue el posicionamiento en la agenda formal de esta problemática que a hoy sigue presentándose en el marco de la acción de restitución de tierras pero que cuenta con mecanismos para la atención que serán presentados en el siguiente capítulo de esta investigación. Se puede resaltar en esta fase la articulación interinstitucional de la Defensoría del Pueblo y la Unidad de Restitución de Tierras en la búsqueda de soluciones que permitieran la garantía de los derechos no sólo de las víctimas solicitantes sino de aquellos campesinos que por presencia del conflicto armado adquirieron sus predios de buena fe; es por esto que los actores relevantes en esta etapa fueron la ANUC como gerente del problema por generar movilización social para que la problemática fuera escuchada por los tomadores de decisiones y la Defensoría del Pueblo y la UAEGRTD por la búsqueda de soluciones que impactaran positivamente a los campesinos afectados con una visión de restitución y paz sostenible.

A continuación de manera gráfica se presenta una línea de tiempo con el modelo de puesta en la agenda de la problemática:



**Figura 10. Línea de Tiempo Modelo de Puesta en Agenda - *Outside Initiative Model***

Fuente: Elaboración propia

### **Tercer Capítulo**

#### **Alternativa de Solución – Atención a los Segundos Ocupantes 2015 – 2016**

##### **Alternativa de Solución para la Atención a Segundos Ocupantes**

Luego de evidenciar como fue el posicionamiento en la Agenda Formal de los segundos ocupantes como una problemática de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y ya para concluir con el objeto de esta investigación, es importante referenciar cual fue la alternativa de solución planteada por la Unidad de Restitución de Tierras como representante del Gobierno Nacional. Esta alternativa de solución construida de manera conjunta con las entidades involucradas con la Ley 1448, se ha convertido en una herramienta trascendental para mitigar los efectos negativos de la acción de restitución de tierras en el país, generando formulas para la reconciliación y la construcción de la paz en lo rural.

El llamado en un inicio Programa de Medidas de Atención para los Segundos Ocupantes fue en el 2014 el primer mecanismo que implementó la UAEGRTD en busca de una solución efectiva para esta problemática que estaba afectando los procesos de retorno en el marco del cumplimiento de las sentencias como se pudo evidenciar en el capítulo anterior. El programa fue adoptado a través del Acuerdo No. 018 del Consejo Directivo de la Unidad con el cual se adoptaban y definían los lineamientos para su ejecución. Principalmente lo que se buscaba con la puesta en marcha de este instrumento era

- i) garantizar la sostenibilidad y efectividad de la restitución, ii) prevenir la conflictividad social que pueda suscitar el fallo de restitución entre los beneficiarios de restitución y los segundos ocupantes, iii) garantizar, en el transcurso de la acción de restitución, la protección e integridad de las partes involucradas, iv) promover las condiciones para que la restitución de tierras contribuya a la superación de las condiciones históricas de vulnerabilidad que enfrentan las comunidades involucradas; v) identificar las problemáticas más urgentes de las comunidades en el proceso de restitución de tierras para priorizar

acciones interinstitucionales encaminadas a la intervención y superación de las mismas (Acuerdo 018, 2014, párr. 4).

Objetivos que se cumplirían a través del otorgamiento de tierras y/o proyectos productivos, así como de la gestión para la priorización del acceso a programas de subsidio de vivienda y/o formalización de la propiedad rural a quienes se encontrarán “ocupando un predio solicitado en restitución y hayan sido reconocidos como segundos ocupantes en las providencias que emitan los jueces y magistrados”, medidas que se estipulan en el acuerdo (Acuerdo 018, art. 2). Es importante resaltar que con la expedición del acuerdo se define formalmente lo que se entiende por segundo ocupante, enunciación que esta en línea con lo que se ha referenciado a lo largo de la investigación, siendo estos “aquellas personas naturales reconocidas como tal a través de providencia judicial y que no fueron declaradas de buena fe exenta de culpa en las sentencias de restitución de tierras” (Acuerdo 018, 2014, art. 5).

Dentro del articulado del acuerdo se puede evidenciar que se realiza una clasificación de cuatro (4) tipos de ocupantes secundarios establecidos gracias a la clasificación realizada por la UAEGRTD de los casos que se evidenciaron durante la fase de especificación y expansión de la situación problemática; y a cada tipo de ocupante secundario se relaciona una medida de atención que se especifica en los artículos No. 8, No. 9, No. 10 y No. 11 del mencionado documento. La relación medida de atención versus tipo de ocupante secundario se evidencia a continuación:

- Ocupantes Secundarios sin tierra que habitan o derivan del predio restituido sus medios de subsistencia: Para este tipo de ocupante se propone la entrega de un predio equivalente que no supere el valor de una UAF (Unidad Agrícola Familiar)<sup>29</sup>; si el segundo ocupante tiene un bajo puntaje en el SISBEN se priorizará el ingreso al programa de vivienda de

---

<sup>29</sup> La Unidad Agrícola Familiar (UAF) según el artículo 2.15.1.1.2 del Decreto 1071 de 2015 es “la empresa básica de producción agrícola, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable de coadyuve a la formación de su patrimonio” (Decreto 1071, 2015)

interés social rural y se le otorgará un proyecto productivo que no supere los cincuenta y cinco (55) Salarios Mínimos Legales Vigentes (SMLV) (Acuerdo 018, 2014, art. 8).

- Ocupantes Secundarios propietarios de tierras distintas al predio restituido, que habitan o derivan del predio restituido sus medios de subsistencia: Para este tipo de ocupante secundario se le dará una medida de atención consistente en la implementación de un proyecto productivo (Acuerdo 018, 2014, art. 9).
- Ocupantes Secundarios poseedores u ocupantes de tierras distintas al predio restituido, que habitan o derivan del predio restituido sus medios de subsistencia: Para este tipo de ocupante se le dará una medida de atención consistente a un proyecto productivo y se realizará traslado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) para que sea incluido en el programa de formalización de la propiedad rural; si eventualmente, el segundo ocupante no aplica para el ingreso al programa mencionado se le dará tratamiento de un segundo ocupante sin tierra (Acuerdo 018, 2014, art. 10).
- Ocupante Secundario que no habita ni deriva del predio restituido sus medios de subsistencia: A este tipo de ocupante se le dará una compensación en dinero sobre el 50% del avalúo comercial del bien restituido el cual no podrá sobrepasar el valor de una (1) UAF (Acuerdo 018, 2014, art. 11).

Con estas medidas de atención y la implementación del acuerdo se buscaba que los jueces y magistrados de restitución tuvieran herramientas que permitieran cierta flexibilidad en el análisis de los casos en que los opositores tenían la calidad de segundos ocupantes, para así compensar y hallar salidas específicas a este segmento de población también vulnerable. Con el acuerdo, la compensación solo se otorga si el juez y/o magistrado reconoce la existencia de un segundo ocupante y lo declara como beneficiario del programa; eventualmente puede o no determinar la medida de atención. En los casos en que el juez no determine la medida con la que se atenderá, según lo que indica el acuerdo No. 018 las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD deberán realizar un informe de caracterización del segundo ocupante y con base en este informe el Fondo de la Unidad determinará la medida de atención mediante un acto administrativo y efectuará el procedimiento para materializar dicha medida. Si bien este acuerdo contiene todo el procedimiento de operación del programa en cuanto a las medidas de atención, pasos que se llevarán a cabo para la aplicación de la medida, instancia ejecutoria de las providencias, entre

otros; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) veto inicialmente este instrumento por falta de asignación presupuestal (Lopera, 2016, p. 22) lo que llevó a la Unidad a derogar el antes mencionado acuerdo y adoptar el Acuerdo No. 021 de 2015.

El Acuerdo No. 021 aprobado por el Consejo Directivo de la UAEGRTD el 25 de Marzo de 2015 ya no enmarca las medidas de atención a los segundos ocupantes dentro de un programa de atención sino que se transforma en un reglamento que permite el cumplimiento de providencias y medidas que ordenen la atención a esta población. El nuevo enfoque del acuerdo evidencia un trabajo más aterrizado de la gestión que debe hacer la Unidad de Restitución de Tierras en cumplimiento de las providencias y da algunas responsabilidades a entidades que intervienen en el proceso. Los cambios que se presentaron en este acuerdo se resaltan a continuación:

- Cambio de la instancia ejecutoria. En el acuerdo No. 018 se establece como estancia ejecutoria al Fondo de la Unidad<sup>30</sup> en conjunto con las demás áreas y programas de la UAEGRTD; con este nuevo acuerdo se le asigna directamente a la Unidad la responsabilidad de ser la instancia ejecutoria para que en acompañamiento con las dependencias de la entidad, se realice la articulación pertinente para materializar la medida de atención.
- Actualización en las medidas de atención. En cuanto a las medidas de atención por tipo de ocupante resaltadas en párrafos anteriores, en lo relacionado con los segundos ocupantes sin tierra se hace una actualización al valor asignado para la implementación del proyecto productivo pasando de cincuenta y cinco (55) SMLV a cuarenta (40) SMLV más una asignación de asistencia técnica por un valor no mayor a quince (15) SMLV.
- Actualización sobre quien determina la medida de atención. Frente a la determinación de la medida, en el acuerdo No. 018 se indicaba que el juez en primera instancia debía reconocer la calidad del opositor como un segundo ocupante, pero frente a la asignación de la medida de atención si el juez no la asignaba dentro de la providencia, el Fondo de la

---

<sup>30</sup> El Fondo de la Unidad según el artículo No. 111 de la Ley 1448 de 2011 es el instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados y el pago de compensaciones; por lo que en el marco de los acuerdos implementados es el llamado a materializar estas medidas de compensación establecidas para los segundos ocupantes.

Unidad de acuerdo con el informe presentado por las Direcciones Territoriales realizaría la asignación a través de un acto administrativo. En el acuerdo No. 021 se establece no sólo que el juez deberá reconocer la calidad del opositor como segundo ocupante sino que deberá también asignar la medida dentro de la providencia que se emita teniendo en cuenta el informe de caracterización que las Direcciones Territoriales remitan a la Defensoría del Pueblo. La Unidad en este sentido, como instancia ejecutoria efectuará el procedimiento para realizar el cumplimiento de la medida de atención designada. Adicionalmente, se da la responsabilidad a la Defensoría del Pueblo de la representación judicial de los segundos ocupantes.

De esta manera, fue a través del acuerdo No. 021 que los jueces y magistrados implementaron medidas para la atención de los segundos ocupantes y a través de los fallos reconocieron y compensaron a múltiples familias que se estaban viendo afectadas por la restitución de los predios y retorno de las víctimas solicitantes; este es el caso de un campesino del municipio de Carmen de Bolívar el cual actuó como opositor dentro del proceso, pero el Tribunal Superior de Antioquia determinó que este tenía la calidad de opositor de buena fe y segundo ocupante, por lo que determinó como medida de compensación el pago del 50% del valor comercial del predio a restituir; una de las medidas contempladas dentro del acuerdo mencionado (Caracol Radio, 2015). En este sentido, se evidencia un gran acierto por parte del Gobierno Nacional en la búsqueda de soluciones encaminadas a lograr una restitución efectiva sin afectar el entorno social y económico que ha permanecido vigente en los espacios rurales durante varios años.

Las victorias tempranas que ha obtenido la Unidad con la puesta en marcha de este acuerdo, han fortalecido no sólo el actuar institucional, sino que han generado la confianza que se requiere para seguir implementado políticas públicas que propendan por la reconciliación nacional. Además, en este proceso ha sido fundamental el papel que ha jugado la rama judicial en la articulación con el ejecutivo para hacer efectivas las medidas que se contemplan en el acuerdo; y su discusión y socialización han permitido enriquecer el debate para que se establezcan mecanismos más robustos en garantía de los derechos de estos opositores de buena fe. En esta línea y a través de la gestión liderada desde la UAEGRTD se han expedido otros lineamientos y/o herramientas que permiten no sólo que esta garantía de derechos sea cada vez más sólida sino

que sea cada vez más visible la competencia de la Unidad de Restitución de Tierra frente la atención de esta población ligada a la acción de restitución; es el caso del Decreto 1071 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y el Decreto 440 de 2016 por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo Relacionado con la parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

El Decreto 1071 de 2015 es una complicación y racionalización de las normas de carácter reglamentario que rigen el sector agricultura y por ende el escenario propicio para que la problemática de los segundos ocupantes tuviera un espacio de definición y reglamentación. Por lo anterior, y en vista que en lo que se refiere a la UAEGRTD no quedaron incorporados en el Decreto antes mencionado todos los ajustes relacionados con nuevos lineamientos y criterios de actuación, a través de la expedición del Decreto 440 de 2016 se realizó una actualización de la gestión administrativa de la Entidad encaminada a articular la normatividad ya existente con los puntos críticos identificados, dirigidos a “facilitar a las víctimas y a los terceros su intervención en los procesos administrativos de restitución de tierras despojadas, garantizando el ejercicio de sus derechos” (Decreto 440, 2016).

En este sentido y teniendo en cuenta lo expresado en los considerandos del Decreto 440 “que en los casos en que el desalojo de los segundos ocupantes sea justificable e inevitable, los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar los derechos. Para tal fin, deberán esforzarse por encontrar y proporcionar alternativas a dichos ocupantes” (Decreto 440, 2016), se adicionó al Decreto 1071 de 2015 el artículo 2.15.1.1.15 que indica

**Artículo 2.15.1.1.15 Medidas de Atención a los Segundos Ocupantes.** Si existen providencias judiciales ejecutoriadas que reconocen medidas y mecanismos de atención a segundos ocupantes en la acción de restitución de tierras, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras emprenderá las acciones correspondientes a dar cumplimiento efectivo a dichos fallos (Decreto 440, 2016, art. 4).

Afianzando entonces la competencia de la Unidad de Restitución de Tierras de atender las acciones dirigidas a la atención de esta población. En vista de esta modificación realizada, el Consejo Directivo de la UAEGRTD derogó el Acuerdo No. 021 de 2015 y adoptó el Acuerdo No. 029 de 2016 por el cual se adopta el reglamento para dar cumplimiento al artículo 4to del decreto 440 de 2016, mediante el cual se adiciona el artículo 2.15.1.1.15 al Título I, Capítulo 1 de la Parte 15 del Libro 2 del Decreto 1071 relacionado con las medidas de atención a los segundos ocupantes.

El acuerdo No. 029 de 2016 sigue la misma línea de los acuerdos anteriormente mencionados y las actualizaciones que se incorporan en este texto están encaminadas a la articulación con la nueva normatividad expedida para la atención de esta población objeto de atención. Por lo anterior, a continuación se resaltan los ajustes realizados:

- Cambio en la definición de Segundos Ocupantes. Este es uno de los cambios más significativos que se pueden encontrar dentro del acuerdo, ya que se limita la definición a que “son aquellas personas naturales reconocidas como tal mediante providencia judicial ejecutoriada” (Acuerdo 029, 2016), es decir, solamente el juez o magistrado puede dar esta connotación al opositor. En este punto, es importante recordar que en las definiciones de los anteriores acuerdos se indicaba que estos opositores no habían sido declarados de buena fe exenta de culpa, pero con la actualización realizada en este acuerdo se evidencia una articulación con las directrices dadas por la Corte Constitucional en relación a la expresión buena fe exenta de culpa que se contempla en el articulado de la Ley 1448 de 2011.

El pronunciamiento de la Corte se da por la demanda interpuesta en Octubre de 2015 por la ANUC - que en el capítulo anterior se veía como el gerente del problema - debido a que “no existe un mecanismo expreso a través del cual se garantice el acceso a tierra y a la vivienda digna a favor de los segundos ocupantes en la acción de restitución” (LaPatria.com, 2016). La Corporación se pronuncio efectivamente sobre este hecho declarando la exequibilidad condicionada de la expresión exenta de culpa de los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; indicando que esta “debe ser valorada por el juez de restitución de tierras de manera diferenciada para el

caso de los segundos ocupantes, siempre que no haya tenido relación directa o indirecta con el despojo” (ambitojuridico.com, 2016, párr. 7).

- Actualización de la Instancia Ejecutoria. En el acuerdo No. 021 se había establecido como instancia ejecutoria a la UAEGRTD, en este nuevo acuerdo se mantiene a esta institucionalidad como la instancia ejecutoria pero se adiciona dentro del artículo tercero que se debe tener en cuenta lo dispuesto en el Manual Técnico Operativo<sup>31</sup> del Fondo de la Unidad con el cual se reglamenta la organización, los procedimientos de operación y la administración de los bienes que serán objeto de manejo fiduciario; esta articulación teniendo en cuenta que es el Fondo de la Unidad quien materializará el cumplimiento de las medidas a los segundos ocupantes.
- Actualización en las medidas de atención. Frente a este punto se hace la inclusión en el artículo No. 10 del acuerdo No. 029 - que habla sobre los ocupantes secundarios poseedores u ocupantes de tierras distintas al predio restituido, que habitan o derivan del predio restituido sus medios de subsistencia - a la Agencia Nacional de Tierras como nueva entidad encargada en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del programa de formalización de la propiedad rural.

De esta manera, se ha consolidado una alternativa de solución que mediante las herramientas ya implementadas ha establecido actuaciones contundentes sobre las exigencias realizadas por esta población objeto de atención; y que como ya se ha dejado en evidencia a lo largo de esta investigación desde el surgimiento de la situación problemática ha requerido una especial atención por parte de los tomadores de decisiones. Pero ¿Esta alternativa ha sido definitiva para dar solución a la problemática presentada?; para responder esta pregunta es importante indicar que hoy después de casi cuatro (4) años de la identificación de la problemática y de su posicionamiento en la Agenda Formal, es un tema que aún sigue vigente y en el radar de los sectores políticos de oposición del Gobierno Nacional.

---

<sup>31</sup> El Manual Técnico Operativo del Fondo se reglamento mediante la Resolución de la UAEGRTD No. 953 de 2013.

Este es el caso de los fuertes señalamientos que realizaron en su momento personajes de la vida pública nacional como el ex-Procurador General de la Nación Alejandro Ordoñez Maldonado, la Representante a la Cámara María Fernanda Cabal y el Director de FEDEGAN José Félix Lafaurie, sosteniendo la tesis que “la restitución de tierras esta creando nuevas víctimas del despojo” (Revista Semana, 2016, párr. 4) por los altos registros de ocupantes secundarios presentados en departamentos de la zona norte del país que tuvieron gran presencia de grupos paramilitares. Según Alejandro Ordoñez,

El diseño de la Ley no respondió o desconoció algunas realidades. Si bien es cierto que lo que la ley pretendió es algo sano – quitarle la tierra a los despojadores -, lo que se ha encontrado en muchos casos no es despojadores sino terceros ocupantes de buena fe (ElPais.com, 2016, párr. 3 ).

Incluso han solicitado al Gobierno Nacional realizar una reforma a la ley con el fin de que estas personas sean compensadas, haya armonía entre las víctimas y responda a la realidad latente del país (Vargas, 2016); con la vocería en el Congreso de la representante Cabal se ha dejado en la mesa que se debe “reformular esa Ley 1448, así fuera una Ley basada en buenas intenciones, pero ahora esta generando una crisis humanitaria y el Estado se aboca a una demanda internacional millonaria de reparación” (El Herald, 2016, párr. 3). Todas las reflexiones anteriores deben ser analizadas y tenidas en cuenta, sin dejar de lado los posibles interés que se siguen tejiendo entre diferentes actores (empresarios, industriales, BACRIM, entre otros) que se han visto afectados por la implementación del proceso y que al evidenciarse esta problemática sacan provecho para que primen sus intereses particulares.

Retomando la respuesta a la pregunta de si la alternativa de solución planteada ha sido una respuesta definitiva a la problemática presentada en esta investigación, hay que decir que los acuerdos gestionados desde la Unidad de Restitución de Tierras han sido una primera fase que ha permitido proteger los derechos de aquellos segundos ocupantes que se encuentran en estado de vulnerabilidad; si bien no se puede decir que ha sido una respuesta definitiva sobre la problemática expuesta ya que comprende un grupo muy diverso, si hay que reconocer los grandes esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional a través de la UAEGRTD para mitigar los

efectos que esta situación puede tener sobre la reconstrucción de la paz en los territorios rurales. Bajo esta línea y sabiendo que todavía hay un camino por recorrer en cuanto a la protección de los derechos de los segundos ocupantes, el Gerente del problema desde el inicio, la ANUC, en octubre del 2015 radicó ante la Corte Constitucional una demanda sobre la constitucionalidad de la expresión “Exenta de Culpa” incluida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2011; según la demanda esta expresión generaba una situación “inequitativa e injusta frente a las personas que actúan como opositores (...), que tienen calidad de segundos ocupantes del predio objeto de restitución, son sujetos vulnerables, carecen de vivienda y no tuvieron relación con el despojo” (Corte Constitucional, 2016, p. 11). En palabras del presidente de la ANUC, Luis Alejandro Jiménez

La demanda fue presentada por los inconvenientes que trajo para los campesinos, segundos ocupantes, la interpretación y aplicación por parte de los jueces de la expresión “exenta de culpa” (...) la cual impedía el reconocimiento y protección de los derechos de los campesinos que actualmente ocupan predios solicitados en restitución, pero que ellos los adquirieron legalmente (El Tiempo, 2016, párr. 7).

Según el análisis realizado por la Corte Constitucional esta población al ocupar un predio con el propósito de hacer valer sus derechos en cuanto a la vivienda, trabajo y mínimo vital, sí podrían verse afectados con el resultado de la restitución del bien; y reconociendo que hay una amplísima diversidad de casos con opositores de buena y de mala fe, respondió a la demanda instaurada por la ANUC mediante la Sentencia C-330 de 2016 en la cual resuelve

**Primero.** Declarar EXEQUIBLE la “expresión exenta de culpa” contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2011, en el entendido que es un estándar que debe ser interpretado por los jueces de forma diferencial, frente a los segundos ocupantes, que demuestran condiciones de vulnerabilidad, y que no hayan tenido relación directa o indirecta con el despojo, de acuerdo con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo.** EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional acerca de la necesidad de establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional. (Corte Constitucional, C-330, 2016).

Frente al primer punto se puede indicar claramente que es una victoria para los segundos ocupantes y para todos los actores que estuvieron involucrados durante las cuatro fases del posicionamiento en la Agenda Formal de la problemática; la flexibilidad que la Corte Constitucional da a la expresión demandada, definitivamente abre la posibilidad para que los ocupantes secundarios puedan recibir una compensación justa en el proceso de restitución de tierras y para que los jueces puedan utilizar las herramientas ya dispuestas en el Acuerdo No. 029 de 2016 para efectuar las compensaciones que sean necesarias. Es clave aclarar que los requisitos que estableció la ley para exigir la prueba de la buena fe exenta de culpa para los opositores son validos en los procesos de restitución de tierras y más en el entendido que el espíritu de la misma fue la protección de las víctimas, siendo importante no caer en el error de compensar a los testaferros y despojadores.

En cuanto al segundo punto, el Congreso de la República y el Gobierno Nacional desde el 2016 se han pensado en reformas desde lo legislativo que permitan una amplia protección de esta población; es por esto que en el año en mención se presentó el Proyecto de Ley No. 148 por medio del cual se modifican los artículos 78, 88, 89 y se adiciona un párrafo al artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, siendo el ponente el Senador Antonio Guerra de la Espriella del partido Cambio Radical. Con este proyecto de ley radicado el 09 de marzo de 2016, se buscaba en términos general dar mayores garantías procesales a aquellos opositores de buena fe, en especial, los segundos ocupantes que se estaban viendo afectados con la ejecutoria de las sentencias de restitución de tierras proferidas por los jueces y magistrados. En el texto del proyecto de Ley presentado por el Senador, se pretendía garantizar el derecho a la igualdad procesal y la seguridad jurídica de los segundos ocupantes de la siguiente manera:

- No aplicando la inversión de la carga de la prueba a aquellos opositores que tuvieran condición de víctimas o que no hubieran estado relacionados con los hechos victimizantes. (Artículo 78)
- Aumentando el plazo en quince (15) días a los opositores para la presentación de pruebas al juez y/o magistrado; además, se adicionan dos (2) párrafos, uno definiendo el

concepto de buen fe exenta de culpa y el segundo la obligación de compensación a aquellos opositores que acrediten la buena fe. (Artículo 88)

- Adicionando el texto del artículo 89 “Pruebas”, indicando que se debe garantizar el derecho a la defensa por parte de los opositores y practicar todas las pruebas que estos soliciten.
- Reglando el actuar de los jueces y magistrados al emitir los fallos de restitución de tierras, aduciendo falta gravísima para aquellos jueces que no incluyan dentro del fallo ítems como: i) las pretensiones del solicitante, excepciones del opositor y solicitudes de terceros; ii) órdenes para el cumplimiento de las compensaciones; iii) órdenes de la transferencia al fondo de la UAEGRTD de los bienes imposibles de restituir y; iv) órdenes de compensación a los ocupantes de buena fe.

Este proyecto que fue publicado el 14 de Marzo de 2016 en la gaceta del Congreso 89, fue archivado por transito de legislatura el 20 de Junio del año antes mencionado.

Actualmente, esta en trámite en el Congreso el Proyecto de Ley 201 mediante el cual se optimiza el trámite administrativo y judicial de la acción de restitución de tierras y se adoptan otras disposiciones, siendo también ponente el Senador Antonio Guerra de la Espriella. El proyecto de Ley entre otros temas, consolida de manera estructurada todos los esfuerzos encaminados a dar solución de la problemática y que se han visto a lo largo de este capítulo; y da respuesta a lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-330 reconociendo claramente la protección a los segundos ocupantes y adoptando una política pública acorde con sus necesidades.

El Proyecto de Ley dispone el Capítulo III para reglamentar la atención que se le dará a la población segundo ocupante. De esta manera, a lo largo de ocho (8) artículos se establece:

- La definición de lo que se debe entender como un segundo ocupante, concepto que se ha visto a lo largo de esta investigación y que quedó plasmado en el artículo No. 9 del proyecto de ley mencionado.
- Que la identificación de los segundos ocupantes se podrá realizar en cualquier momento de la acción de restitución y la UAEGRTD deberá realizar la identificación remitiendo la

información a la defensoría del pueblo; tal como se estableció en los acuerdos adoptados por el Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras mencionados anteriormente; este punto quedo plasmado en el artículo No. 10.

- La competencia a la Defensoría del Pueblo para adelantar acciones para la asesoría, orientación, acompañamiento y representación judicial de los segundos ocupantes. En los acuerdos del Consejo Directivo de la UAEGRTD mencionados ya se establecían algunas de las competencias aquí resaltadas, pero con lo plasmado en el artículo No. 11 se da un total empoderamiento a la Defensoría para realizar esta función y se le da la labor de seguimiento de esta acción a la Procuraduría General de la Nación.
- El tratamiento diferenciado por parte de los jueces y magistrados sobre el análisis de las cargas probatorias para demostrar la buena fe exenta de culpa. En el artículo No. 12 se materializa el mandato primero dado por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-330 de 2016.
- Medidas de atención como acceso a tierras, proyectos productivos, priorización para el ingreso a los programas de vivienda y remisión para la formalización de la propiedad rural; todas, medidas establecidas dentro de los acuerdos tantas veces mencionados y que hasta el momento han sido la herramienta que han tenido los jueces en la etapa judicial para atender a esta población. Con lo plasmado en el artículo No. 13 se consolidan todos estos mecanismos que van en busca de la justa compensación a los segundos ocupantes.
- En el caso en que los segundos ocupantes deban entregar el predio solicitado en restitución, las entidades territoriales deberán proporcionar acceso temporal a albergues y/o a medidas de atención inmediata. De esta manera, se busca que no se afecte ni el retorno de las víctimas ni el status quo del segundo ocupante. El procedimiento está plasmado en el artículo No. 14.
- En casos en los que la sentencia este ejecutoriada y se presente la existencia de un segundo ocupantes, la Sala Especializada en Restitución de Tierras de los Tribunales podrá reconocerlo y ordenar su respectiva compensación; las especificidades del procedimiento se encuentran plasmadas en el artículo 15.

De esta manera, más que consolidar todo el trabajo realizado por el Gobierno Nacional para dar solución a esta problemática, se busca como se indica en la exposición de motivos de este

proyecto de ley, establecer en términos de política pública una solución adecuada, comprensiva, suficiente y por supuesto armónica para la situación de los segundos ocupantes. A la fecha este proyecto se encuentra pendiente de rendir ponencia para primer debate en Senado.

Para terminar, se debe reconocer entonces, la diligencia y el compromiso de las instituciones que han trabajado en la búsqueda de soluciones oportunas y acordes con las necesidades que han surgido con la implementación de esta política pública en especial. Es claro que el ejercicio de análisis, definición e implementación de políticas públicas es una labor permanente y constante que requiere no sólo el conocimiento técnico de la problemática – entender el problema - sino experticia en la estructuración de soluciones que permitan dar una respuesta rápida a tropiezos que se puedan dar en el camino durante la implementación; no hay nada cierto en este proceso, es en algunos casos un ensayo de prueba y error, por lo cual es importante contar con esa “caja de herramientas”<sup>32</sup> que permita reconocer las situaciones de riesgo y de manera efectiva responder a las demandas que requieran acción.

---

<sup>32</sup> El concepto de Caja de Herramientas es utilizado por Gonzalo Ordoñez en Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas para referirse a los métodos y estrategias que utilizan los analistas de políticas públicas para recabar información, procesarla, analizarla, sintetizarla, interpretarla, entre otros, para articular argumentos y ofrecer recomendaciones frente a las situaciones problemáticas (Ordoñez, 2013, p. 83)

### Conclusiones

La política pública de restitución de tierras nace como el paso inicial que da el Gobierno de Juan Manuel Santos para la búsqueda de la paz en el país. Este primer acercamiento a la materialización del fin del conflicto armado, crece con una visión de reparación integral a las víctimas, siendo la restitución de tierras uno de los ejes fundamentales para la consecución de este gran objetivo. Ciertamente la implementación de un proceso de tales proporciones implicó el trabajo articulado tanto del poder legislativo como del ejecutivo; el primero como hacedor de las leyes y herramientas normativas que permiten la puesta en marcha de la política pública y el segundo en un papel de implementador y ejecutor de lo plasmado en dicha política, permitiendo que a través de la institucionalidad creada para tal fin se efectúe el beneficio a la población objetivo, es decir, las víctimas. La Unidad de Restitución de Tierras en un esfuerzo institucional y de gestión ha consolidado este mecanismo de reparación a las víctimas de tal manera que hoy cuenta con presencia a nivel nacional, enfocando su labor en las zonas del país donde más ha tenido impacto el conflicto armado interno; a través del manejo de la etapa administrativa del proceso ha alcanzado resultados significativos que le permiten mostrar el trámite de más de 44.000 solicitudes y de gestionar ante los jueces y/o magistrados (etapa judicial) más de 13.000, beneficiando así a más 27.000 solicitantes y restituyendo hasta el momento más de 213.000 hectáreas. Claramente falta un gran camino por recorrer en cuanto al trámite de solicitudes de restitución pero es un proceso que ha mostrado resultados palpables a sus cinco (5) años de puesta en funcionamiento.

Analizando no sólo los avances del proceso de restitución de tierras sino también las dificultades que ha tenido que enfrentar, se evidencia que la institucionalidad ha lidiado con situaciones problemáticas que tuvieron e incluso tienen aún efecto directo tanto en el desarrollo de la etapa administrativa como en la efectividad en el cumplimiento de los fallos emitidos por los jueces (etapa postfallo). Estas dificultades han generado que la Unidad de Restitución de Tierras se enfrente a retos importantes tales como: desactualización de los sistemas de información catastral, dificultades para garantizar las condiciones de retorno debido a las constantes amenazas que en algunos casos sufren líderes solicitantes a favor del proceso de restitución de tierras, informalidad en la tenencia de la tierra a causa del largo periodo que tuvo

el conflicto armado en el país y presencia de población segundo ocupante en los predios solicitados en restitución. Debido a estas problemáticas, evidenciadas una vez se puso en marcha el procedimiento, la Unidad se vio abocada a escenarios de imposibilidad de retorno de las víctimas y disputas entre campesinos especialmente en la temática relacionada con los segundos ocupantes, objetivo principal de esta investigación. Ciertamente, esta temática atrajo la atención tanto de medios de comunicación como de organizaciones interesadas en la protección de población campesina, debido al fuerte impacto que estaba generando en el cumplimiento de fallos, y a que los segundos ocupantes se resistían a abandonar los predios que el juez había ordenado restituir. Se refuerza, en este sentido que el proceso de construcción de políticas públicas se basa en un análisis y evaluación constante de cada uno de los pasos del ciclo de las políticas públicas; ya que durante la implementación pueden surgir factores externos que no habían sido tenidos en cuenta durante la formulación y que pueden afectar de forma directa e indirecta el éxito de la intervención de determinada política; la retroalimentación constante no impide que en algunos casos puedan aparecer externalidades que afecten el desarrollo de la intervención, pero si minimiza la probabilidad de que se puedan presentar fallas en el proceso.

Los segundos ocupantes vistos como una nueva problemática fruto de la implementación del proceso de restitución, ha dejado en evidencia las omisiones que se hicieron del tema durante el escenario de construcción de la política pública de víctimas. Tal como se planteó en el segundo capítulo de esta investigación, desde los inicios de la estructuración de las líneas de acción que se iban a seguir a razón de los mandatos dados por la Corte Constitucional a través del Auto de Seguimiento 008 de 2009; diferentes organizaciones plantearon no sólo la posibilidad que durante la implementación de la política se pudieran encontrar con población segundo ocupante en los predios solicitados en restitución, sino que presentó algunas propuestas de intervención basados en estudios realizados a países como Bosnia – Herzegovina, Sudáfrica, Alemania Oriental y Timor del Este, que se vieron enfrentados a situaciones de conflicto y que tuvieron experiencias exitosas. En esa misma línea, a través de la revisión documental de los debates realizados en las sesiones tanto de Cámara de Representantes como de Senado sobre la aprobación de lo que hoy se conoce como la Ley 1448 de 2011, se evidencia que los artículos relacionados con los opositores no tuvieron mayor debate y que fueron aprobados en bloque, dejando de lado recomendaciones que de tenerse en cuenta hubieran mitigado los impactos que

tuvo en los segundos ocupantes la implementación de la ley. En este sentido, se confirma lo planteado inicialmente en la hipótesis, ya que claramente a pesar de conocer de antemano que en situaciones de conflicto prolongado podía haber presencia de esta población y que era deber del Estado cerciorarse de que no quedarán sin vivienda, se pensó en solamente un tipo de opositor al proceso, el victimario, dejando de lado otros actores que ya se habían identificado y que podrían afectar el proceso en su materialización. Adicionalmente, no se tomaron las medidas y/o acciones tendientes a proteger a esta población que como resalta Naciones Unidas son también víctima del conflicto, perdiendo de vista que la no protección de sus derechos dejaba en vilo la efectividad de procesos tendientes en este caso a conseguir la reparación integral.

Relacionado con lo anterior, la problemática de los segundos ocupantes también evidencia una de las principales fallas que se presenta en la formulación de las políticas públicas en el país, y esta vinculada a la falta de conocimiento de los hacedores de las políticas públicas de las especificidades de las problemáticas y dinámicas del entorno rural. Esta deficiencia en la comunicación y articulación entre Nación – Territorio ha impedido - no en todos los casos - que las acciones del Estado se ejecuten e implementen de manera efectiva y que el objetivo de la política pública se cumpla conforme a lo planeado. Claramente, el ejercicio de políticas públicas como se ha indicado no es un proceso estático y requiere de una evaluación constante; sin embargo, todas aquellos inconvenientes y re-procesos repercuten directamente en ejecución de mayores recursos y tiempos más largos de ejecución; aspectos que actualmente están muy presentes en la ejecución de proyectos de inversión. Por lo anterior, es importante que se piense desde las instituciones responsables de la formulación y acompañamiento a la planeación, mecanismos más rigurosos en la identificación de la problemática, identificación de partes interesadas, diseño de soluciones y sobre todo de la socialización con la población objetivo de la implementación, ya que esto permite mitigar en mayor medida las desviaciones que se puedan presentar a la hora de poner en marcha una política pública específica.

A través del *Outside Initiative Model* planteado por Cobb, Ross & Ross, se pudo establecer como fue el proceso de puesta en agenda de la problemática de los segundos ocupantes vista desde las cuatro (4) etapas que plantea el modelo (iniciación, especificación, expansión y entrada). Durante el desarrollo de estas fases se resalta el importante papel que jugaron los

segundos ocupantes, directos afectados por la situación presentada, actores que se movilizaron rápidamente a través de comunicados y gestiones ante el ejecutivo en son de protesta por la falla en la protección de sus derechos; muy presentes en todas las fases del proceso. La ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos) que apropiado de su rol de gerente del problema logró unificar la voz de los segundos ocupantes y encaminar la problemática para que fuera visible y entrara en la agenda pública como un tema de interés general enfocado en el posible riesgo de la sostenibilidad de la restitución de tierras en el país; a este actor se le puede ver muy presente tanto en la fase de especificación como en la de expansión y entrada. A la Unidad de Restitución de Tierras que como representante del Gobierno Nacional juega dos papeles fundamentales; el primero como institución ejecutora de la política de restitución de tierras que se ve afectada por la problemática de los segundos ocupantes e identifica el riesgo en el que se ve la implementación de la política por la imposibilidad de realizar los procesos de retorno de las víctimas, y el segundo como tomador de decisiones frente a las alternativas de solución a implementar; roles que para el posicionamiento en la agenda formal fueron claves, teniendo en cuenta que la institucionalidad tiene la representación de la víctima solicitante y no puede tomar la vocería a favor de esta población objetivo; este actor se encuentra muy presente en las fases de iniciación y entrada en la agenda en articulación con la Defensoría del Pueblo, otro actor que fue fundamental en la implementación de la alternativa de solución. Los medios de comunicación claramente juegan un papel fundamental, ya que son el camino para que realmente se genere una presión mediática que permita el tránsito de agenda pública a la formal; proceso que en este caso estuvo liderado por los medios regionales, actor protagónico en la fase de expansión. Por lo anterior, se puede concluir que la entrada en la agenda formal de la problemática estuvo no solamente asociada a las gestiones de cada uno de los actores involucrados en la problemática desde el rol de su competencia, sino también estuvo altamente ligada al riesgo que presentaba el proceso de restitución de tierras al no poder generar estrategias de retorno sostenible y por ende ver afectada la efectividad de las gestiones realizadas; escenario que permitió la apertura de la ventana de oportunidad para que se tomarán decisiones al respecto como efectivamente se efectuaron.

Asociado a las alternativas de solución implementadas por parte de la Unidad de Restitución de Tierras y los demás actores que participaron en la construcción de estos instrumentos, se

puede resaltar que los mecanismos implementados permitieron que se diera una respuesta acertada a los reclamos realizados en el seno de esta problemática. El acierto del Gobierno Nacional de entablar mesas de conversación tanto con el gerente del problema como con los ciudadanos afectados permitió la construcción de una solución concertada materializada a través de los acuerdos No. 021 y No. 029 del Consejo Directivo de la Unidad; que si bien no constituyen una solución definitiva que de cierre total al problema, si van encaminados a dar una respuesta inmediata frente a un proceso que es totalmente dinámico y específico por la alta informalidad de la tierra dada durante el periodo de conflicto armado. Adicionalmente, el apoyo dado a esta población por parte de la Corte Constitucional ha permitido que los jueces y magistrados— quienes realmente efectúan la restitución de tierras – flexibilicen el análisis de los casos en aras de buscar mayor protección a esta población; obviamente sin dejar de lado la probabilidad de que los victimarios se puedan presentar como opositores dentro del proceso. Finalmente, a través de iniciativas legislativas que actualmente se encuentran en trámite al interior del Congreso – que consolidan las herramientas que actualmente permiten el tratamiento a esta población – se deja en evidencia que para lograr mecanismos de reconciliación y paz se requiere una protección especial para esta población que permita no sólo igualdad de condiciones en el análisis que los jueces realizan a las solicitudes de restitución sino también protección de sus derechos reconociendo la afectación y dando soluciones asertivas para su compensación.

Ahora el reto está enfocado en evitar que en los procesos de restitución de tierras se presenten tanto opositores disfrazados de segundos ocupantes como solicitantes haciéndose pasar por víctimas, pretendiendo en los dos casos satisfacer sus intereses particulares. Por lo que se debe trabajar arduamente en realizar una correcta identificación de estas poblaciones que permita a los jueces tomar las decisiones adecuadas para restituir realmente a los que tienen derecho a ello.

### Lista de Referencias

- Acción Social. (2010). *Documentos de Trabajo. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada*. Recuperado de: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/INTERNORESTITUCIONTIERRASENBAJA.pdf/e7f9fa8a-de59-427c-b085-8f75f467af11>
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2010). *Notas sobre el derecho a la restitución y experiencias internacionales de restitución de bienes*. Recuperado de: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/INTERNORESTITUCIONTIERRASENBAJA.pdf/e7f9fa8a-de59-427c-b085-8f75f467af11>
- Aguilar, L. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México D.F: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Ambitojuridico.com. (24 de Junio de 2016). *Corte Constitucional condiciona aparte sobre segundos ocupantes en procesos de restitución de tierras*. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/bancoconocimiento/constitucional-y-derechos-humanos/corte-constitucional-condiciona-aparte-sobre-segundos-ocupantes-en-procesos-de-restitucion-de-tierra>
- Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) (23 de Septiembre de 2013a) [Carta dirigida al Presidente de la República] Copia de la Carta abierta sobre denuncia en contra de la ley de restitución de tierras. Sincelejo, Sucre: Colombia. Recuperado de: [http://www.anuc.co/denuncia\\_sobre\\_restitucion\\_de\\_tierras\\_231.php](http://www.anuc.co/denuncia_sobre_restitucion_de_tierras_231.php)
- Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) (18 de Octubre de 2013b) [Primer taller de análisis de la situación de los propietarios, ocupantes y poseedores secundarios de predios objeto de restitución de tierras en el departamento de Sucre y Bolívar] Copia acta de la reunión. Sincelejo, Sucre: Colombia.
- Ayala, A. (2013). *Justicia Transicional y Restitución de Tierras*. Bogotá D.C.: Axel y Sigma Editores Ltda.
- Bolívar, A. (12 de Julio de 2013). *¿Recuperar la tierra para morir por ella? Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/recuperar-tierra-para-morir-ella/350504-3>

- Calle , M. (21 de Marzo de 2013). Chibolo, el pueblo recuperado por las víctimas. *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/chibolo-el-pueblo-recuperado-por-las-victimas/337490-3>
- Caracol Radio (08 de Junio de 2015). *Tribunal Superior de Antioquia ordena devolver predio a campesino en los Montes de María*. Recuperado de: [http://caracol.com.co/emisora/2015/12/08/cartagena/1449574344\\_030841.html](http://caracol.com.co/emisora/2015/12/08/cartagena/1449574344_030841.html)
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá D.C: Imprenta Nacional.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2014). *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa caribe 1060 -2010. Resumen*. Bogotá D.C: Imprenta Nacional.
- CINEP. (2015). *Restitución de Tierras y violaciones a los derechos humanos: persiste el riesgo*. Recuperado de: <http://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/restitucion-de-tierras-y-violaciones-a-derechos-humanos-persiste-el-riesgo/>
- Cobb, R., Ross, J. & Ross, M. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*. 70 (1), pp. 126 – 138.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá D.C, Colombia: Ediciones desde abajo.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). (2009). *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación Conceptual*. Recuperado de: [http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/tierra\\_conflicto/de\\_spojo\\_tierras\\_baja.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/tierra_conflicto/de_spojo_tierras_baja.pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (18 de Julio de 1997). Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. [Ley 387 de 1997]. DO: 43.091.
- Congreso de la República de Colombia. (25 de Julio de 2005). Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. [Ley 1448 de 2011]. DO: 45.980.

- Congreso de la República de Colombia (09 de Septiembre de 2010). Por el cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras. [Proyecto de Ley 085 de 2010 Cámara]. Gaceta 617 del Congreso. Recuperado de: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=085&p\\_consec=26717](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=085&p_consec=26717)
- Congreso de la República de Colombia (27 de Septiembre de 2010). Por el cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. [Proyecto de Ley 107 de 2010 Cámara]. Gaceta 692 del Congreso. Recuperado de: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=107&p\\_consec=26898](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=107&p_consec=26898)
- Congreso de la República de Colombia (04 de Noviembre de 2010). Por el cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. ACUMULADO PROYECTO DE LEY 85 DE 2010 CÁMARA por el cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras [Proyecto de Ley 107 de 2010 Cámara]. Gaceta 865 del Congreso. Recuperado de: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3)
- Congreso de la República de Colombia. (10 de Junio de 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.[Ley 1448 de 2011]. DO: 48.096.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de Diciembre de 2011). Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras. [Decreto 4829 de 2011]. DO: 48.280.
- Congreso de la República de Colombia (14 de Marzo de 2016). Por medio del cual se modifican los artículos 78, 88, 89 y se adiciona un párrafo al artículo 91 de la Ley 1448 de 2011. [Proyecto de Ley 148 de 2016]. Gaceta 89 del Congreso. Recuperado de: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=148&p\\_consec=44030](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=148&p_consec=44030)
- Congreso de la República de Colombia (13 de Diciembre de 2016). Mediante el cual se optimiza el trámite administrativo y judicial de la acción de restitución de tierras y se adoptan otras

disposiciones. [Proyecto de Ley 201 de 2016 Senado]. Gaceta 1125 del Congreso. Recuperado de: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=201&p\\_consec=46909](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=201&p_consec=46909)

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). (2008). *VI Informe a la Corte Constitucional – La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento en Colombia. Diagnóstico y propuestas de líneas de acción.*

Recuperado de: [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_seg&templateStyle=9](http://www.codhes.org/index.php?option=com_seg&templateStyle=9)

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). (2009). *Comentarios a los lineamientos de política pública de tierras y territorios para la población víctima del desplazamiento forzado presentados por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional el 5 de Octubre de 2009.* Recuperado de:

[http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_seg&templateStyle=9](http://www.codhes.org/index.php?option=com_seg&templateStyle=9)

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). (2010). *Comentarios adicionales a los lineamientos de política pública de tierras y territorios para la población víctima del desplazamiento forzado presentados por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional el 30 de Octubre de 2009.* Recuperado de:

[http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_seg&templateStyle=9](http://www.codhes.org/index.php?option=com_seg&templateStyle=9)

Contraloría General de la República. (2016). *Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”.*

Recuperado de: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/204353491/Informe+CSML+1448+-19-08-2016.pdf/650570de-3a89-4eab-acbb-8fd7517ac6ba>

Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. (22 de Enero de 2004). Sentencia T – 025/2004.

[MP Manuel José Cepeda Espinosa]. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (26 de Enero de 2009). Auto No. 008 de 2009.

[MP Manuel José Cepeda Espinosa]. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/AUTO%20008%20DE%202009.pdf>

- Corte Constitucional de Colombia. (23 de Junio de 2015). *Comunicado No. 26*. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2026%20comunicado%2022%20y%2023%20de%20junio%20de%202016.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. (23 de Junio de 2015) Sentencia C-330 de 2016. [MP María Victoria Calle]. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-330-16.htm>
- Díaz, C. & López, A. (2012). *Anotaciones Históricas a la ley de restitución de tierras*. Bogotá D.C.: Dupligráf Impresores.
- Defensoría del Pueblo (10 de Junio de 2016). *Los segundos ocupantes, en una zona gris*. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/masderechoscolombia/5348/Los-segundos-ocupantes-en-una-zona-gris-v%C3%ADctimas-del-conflicto-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-representaci%C3%B3n-judicial-La-Defensor%C3%ADa.htm>
- De Zubiría, S. (2015). Dimensiones políticas y culturales en el conflicto colombiano. En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, (pp. 197 - 246). Bogotá D.C: Ediciones desde abajo.
- El Heraldo. (08 de Junio de 2016). Restitución esta haciendo daño al propietario: Centro Democrático. *El Heraldo*. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/nacional/restitucion-esta-haciendo-dano-al-propietario-centro-democratico-265304>
- ElPaís.com. (28 de Septiembre de 2010). La ley de víctimas, el primer reto de Juan Manuel Santos. *ElPaís.com.co*. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/vargas-lleras-dice-ley-victimas-debe-ser-proposito-del-estado>
- ElPaís.com. (05 de Abril de 2016). Procurador Ordoñez propone modificación a la Ley de Restitución de Tierras. *ElPaís.com.co* Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/colombia/procurador-ordonez-propone-modificacion-a-la-ley-de-restitucion-de-tierras.html>
- El Meridiano de Córdoba (26 de Octubre de 2016). De aquí no me saca nadie ni que venga santos. *El Meridiano de Córdoba* Recuperado de: <http://elmeridianodecordoba.com.co/agro-y-economia/item/45410-de-aqu%C3%AD-no-me-saca-nadie-ni-que-venga-santos>

- El Meridiano de Sucre (25 de Noviembre de 2013). Para ANUC la ley de restitución es lesiva. *El Meridiano de Sucre* Recuperado de: <http://www.elmeridianodesucre.com.co/blanco-y-negro/item/30311-ley-de-restitucion-es-una-dictatura-anuc>
- El Tiempo (14 de Agosto del 2013). El proceso de Restitución de Tierras en Tillavá no se ha cumplido. *El Tiempo* Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12991888>
- El Tiempo (21 de Mayo del 2014). Familia se encadena en Santander por fallo de restitución de tierras. *El Tiempo* Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14016876>
- El Tiempo (30 de Julio del 2015a). Reconocen poseedor en fallo de restitución de tierras en Cesar. *El Tiempo* Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16169078>
- El Tiempo (25 de Noviembre del 2015b). Contralor General alerta fallas en proceso de restitución de tierras. *El Tiempo* Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16440605>
- El Tiempo. (29 de Junio de 2016). Segundos ocupantes de tierras pueden ser exonerados de culpa. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16633095>
- Estrada, J. (2015). Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, (pp. 295 - 358). Bogotá D.C: Ediciones desde abajo.
- Forjando Futuros. (2013). *Primeras 150 Sentencias de Restitución de Tierras ¡La restitución si es posible!* Recuperado de: [http://forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras-la-restitucion-si-es-posible\\_150-primeras-sentencias\\_septiembre-2013-fundacion-forjando-futuros.pdf](http://forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras-la-restitucion-si-es-posible_150-primeras-sentencias_septiembre-2013-fundacion-forjando-futuros.pdf)
- Forjando Futuros. (2014). *Restitución de Tierras "Gota a Gota". Avances y Dificultades*. Recuperado de: [http://forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras-gota-a-gota\\_372-sentencias\\_marzo-2014-fundacion-forjando-futuros.pdf](http://forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras-gota-a-gota_372-sentencias_marzo-2014-fundacion-forjando-futuros.pdf)
- Forjando Futuros. (2016). *Han pasado 5 años y la restitución de tierras no avanza*. Recuperado de: [http://forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras-no-avanzas\\_1500-sentencias\\_abril-2016-fundacion-forjando-futuros-version-web.pdf](http://forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras-no-avanzas_1500-sentencias_abril-2016-fundacion-forjando-futuros-version-web.pdf)

- Garay, L. & Vargas, F. (2012). *Memoria y Reparación: Elementos para una justicia transicional pro víctima*. Bogotá D.C.: Editorial Kimpres S.A.S.
- Gutiérrez, F. (2014). Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar. *Estudios Socio – Jurídico*. 16 (1), pp. 43 – 74. doi: dx.doi.org/10.12804/esj16.1.2014.01.
- Gutiérrez, F. (2015a). ¿Una historia Simple? En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, (pp. 521 - 561). Bogotá D.C: Ediciones desde abajo.
- Gutiérrez, L. (29 de Abril de 2015b). ¿La restitución tardará 10 o 500 años? *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/la-restitucion-tardara-10-500-anos-opinion-laura-gabriela-gutierrez-baquero/425819-3>
- Gutiérrez, L. (01 de Julio de 2015c). De la microfocalización y otros demonios de la restitución. *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/laura-gabriela-gutierrez-baquero-de-la-microfocalizacion-otros-demonios-de-la-restitucion/433229-3>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Recuperado de: [http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/8beae7804dc8d75abb1efb36b39898f6/1\\_notas\\_sobre\\_la\\_evolucion\\_historica\\_con\\_cubierta\\_1.pdf?MOD=AJPERES](http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/8beae7804dc8d75abb1efb36b39898f6/1_notas_sobre_la_evolucion_historica_con_cubierta_1.pdf?MOD=AJPERES)
- Junta de Acción Comunal Vereda La Nueva Pativaca (27 de Septiembre de 2013) [Carta dirigida al Director General de la UAEGRTD] Copia de la Carta recibida por la Unidad de Restitución de Tierras. El Carmen de Bolívar, Bolívar: Colombia.
- Kingdon, J. (1995). The Policy Window, and Joining the Streams. En Kingdon, J, (1995), *Agenda, Alternatives and Public Policies* (pp. 165 - 195), United States Of America: Longman.
- LaPatria.com. (22 de Junio de 2016). Segundos ocupantes tendrían beneficios en procesos de restitución de tierras. *LaPatria.com*. Recuperado de: <http://www.lapatria.com/nacional/segundos-ocupantes-tendrian-beneficios-en-procesos-de-restitucion-de-tierras-290175>
- Lopera, A. (2016). Entre la política y la Ley: Segunda Ocupación en la restitución de tierras. *Cien días vistos por CINEP/PPP*, 88(1), 20 – 29. Recuperado de: [http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/48781986/05\\_tierras\\_restitucion.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1483835821&Signature=z](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/48781986/05_tierras_restitucion.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1483835821&Signature=z)

[duVTP%2BmALNqgEoKhBKMSwN1py0%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEntre\\_la\\_politica\\_y\\_la\\_Ley\\_Segunda\\_ocupa.pdf](http://duVTP%2BmALNqgEoKhBKMSwN1py0%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEntre_la_politica_y_la_Ley_Segunda_ocupa.pdf)

Meny, Y & Thoenig J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona, España: Ariel.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (21 de Marzo de 2012). Por la cual se regula la instancia de coordinación local para la microfocalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. [Decreto 0599 de 2012]. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2012/Documents/Marzo/21/dec59921032012.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural & Unidad de Restitución de Tierras. (17 Octubre de 2014). Acuerdo por el cual se adopta y se definen los lineamientos para la ejecución del Programa de medidas de Atención a los Segundos Ocupantes en la Acción de Restitución de Tierras. [Acuerdo 018 de 2014]. DO: 49.452. Recuperado de: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/col145243.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural & Unidad de Restitución de Tierras. (25 Marzo de 2015). Acuerdo por el cual se establece el reglamento para el cumplimiento de las providencias y medidas que ordene la atención a los Segundos Ocupantes dentro del marco de la Acción de Restitución. [Acuerdo 021 de 2015]. DO: 49.617. Recuperado de: [http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/acuerdo\\_uaegrtd\\_0021\\_2015.htm](http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/acuerdo_uaegrtd_0021_2015.htm)

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (26 Mayo de 2015) Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. [Decreto 1071 de 2015]. DO: 49.523. Recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%201071%20de%202015.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (11 de Marzo de 2016) Por medio del cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. [Decreto 440 de 2015]. DO: 49.812. Recuperado de:

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%20440%20de%202016.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural & Unidad de Restitución de Tierras. (15 de Abril de 2016). Acuerdo por el cual se adopta el reglamento para dar cumplimiento al artículo 4º del Decreto 440 de 2016, mediante el cual se adiciona el artículo 2.15.1.1.15 al Título 1, Capítulo 1 de la Parte 15 del Libro 2 del Decreto 1071 relacionado con las medidas de atención a los segundos ocupantes [Acuerdo 029 de 2016]. DO: 49.850. Recuperado de: [http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/acuerdo\\_uaegrtd\\_0029\\_2016.htm](http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/acuerdo_uaegrtd_0029_2016.htm)

Ministerio del Interior y de Justicia & Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (07 de Septiembre de 2010). *Exposición de motivos al proyecto de ley "Por el cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras"*. Recuperado de Archivos Presidencia de la República: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Documents/20100907\\_MotivosTierras.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Documents/20100907_MotivosTierras.pdf)

Molano, A. (2015). *50 Años de Conflicto Armado Colombiano*. 2015: El Espectador.

Morales, F & Segura C. (25 de Abril de 2015). "Las metas se van a cumplir": director de Unidad de Restitución de Tierras. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/metasevancumplirdirectordeunidadde-restitucion-articulo-557059>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). (2007). *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas – Aplicación de los "Principios Pinheiro"*. Recuperado de: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro\\_principles\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf)

Opositores Compradores de Buena Fe (15 de Febrero de 2013) [Carta dirigida al Presidente de la República] Copia de la Carta abierta recibida por la Unidad de Restitución de Tierras. Morro, Sucre: Colombia.

Ordoñez, G (Director). (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.

Ortiz, C. (29 de Julio del 2015). Programa de Restitución de Tierras realmente es de despojo: representante María Fernanda Cabal. *CM&* Recuperado de:

<http://www.cmi.com.co/politica-y-justicia/programa-de-restitucion-de-tierras-realmente-es-de-despojo-representante-maria-fernanda-cabal/254468/>

- Punto de Encuentro. (2016). ¿En qué va la Restitución de Tierras? [Archivo de Video]. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/punto-de-encuentro-restitucion-de-tierras-ricardo-sabogal-explica-cifras/469343>
- Quinche, M. & Peña, R. (2015). *El amparo de las tierras: La acción, el proceso y el juez de restitución*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario Editorial.
- Radio Macondo (19 de Diciembre de 2013). Restitución Tormentosa en Puerto Gaitán. *Radio Macondo*. Recuperado de: <http://radiomacondo.fm/2013/12/19/restitucion-tormentosa-en-puerto-gaitan/>
- Restrepo, J. & Bernal, A. (2014). *La Cuestión Agraria, Tierra y postconflicto en Colombia*. Bogotá D.C.: Debate.
- Revista Semana. (25 de Julio de 2013). Las niñas a las que les restituyeron las tierras de su familia. *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-ninas-restituyeron-tierras-su-familia/352055-3>
- Revista Semana. (10 de Octubre de 2014a). Devuelven tierras despojadas por el ‘Clan’ Urdinola. *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/devuelven-tierras-despojadas-por-el-clan-urdinola/406278-3>
- Revista Semana. (27 de Noviembre de 2014b). AI denuncia ineficacia del proceso de restitución de tierras. *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/amnistia-internacional-denuncio-la-ineficacia-del-proceso-de-restitucion/410322-3>
- Revista Semana. (12 de Diciembre de 2015). "No hemos sido tímidos para restituir tierras". *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/foros-semana-restitucion-de-tierras-en-colombia/453453-3>
- Revista Semana. (16 de Abril de 2016). Alejandro Ordoñez ¿Procurador o Caudillo?. *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ordonez-critica-ley-de-tierras-mientras-enfrenta-destitucion/469674>
- Roth, A. (2015). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá D.C: Ediciones Aurora.

- Sánchez, N. (15 de Julio de 2016). Cinco años de Restitución de Tierras. *El Espectador*  
Recuperado de: <http://www.elespectador.com/opinion/cinco-anos-de-restitucion-de-tierras>
- Semana en Vivo. (23 de Enero de 2013). Debate: ¿sí funciona la Ley de víctimas? [Archivo de Video]. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/debate-si-funciona-ley-victimas/330455-3>
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. (25 de Abril de 2013) Sentencia 7000131210100120120008900 [MP Laura Elena Cantillo Araujo]. Recuperado de: <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/accb118043ecc157bc80bfc9284b88ce/700013121001-2012-00089-00-Morroa-25+de+abril.pdf?MOD=AJPERES>
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. (09 de Mayo de 2013) Sentencia 20-001-31-21-001-2012-00141-00 [MP Laura Elena Cantillo Araujo]. Recuperado de: <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/3e9bb08041531797ad4dbfaf36c85e75/200013121001-2012-00141-00-San+Diego-9+de+mayo.PDF?MOD=AJPERES>
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta Norte de Santander, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. (25 de Junio de 2013) Sentencia 54001-3121-001-2012-00196-00 [MP Puno Alirio Correal Beltrán]. Recuperado de: <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/b35da70043c16f2184e096189c2a4f53/54001221001-2013-0002800-Tibu-25-de-Junio.PDF?MOD=AJPERES>
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. (04 de Julio de 2013) Sentencia 50001-31-21-001-2012-00109-01 [MP Oscar Humberto Ramírez Cardona]. Recuperado de: <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/91d9480043c149d383a197189c2a4f53/500013121001-2012-00109-01-Puerto-Gaitan-4-de-julio.pdf?MOD=AJPERES>
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. (01 de Agosto de 2013) Sentencia 700013121001-2012-0009-00 [MP Ada Lallemand Abramuck]. Recuperado de: <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/9269fa0043e765d596abfed1f1265d23/700013121001-2012-00099-00-Ovejas-1+de+agosto+del+2013.pdf?MOD=AJPERES>

- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta Norte de Santander, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. (23 de Agosto de 2013) Sentencia 54001-3121-001-2012-00225-00 [MP Puno Alirio Correal Beltrán]. Recuperado de: <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/9d54f28043c16fc484f096189c2a4f53/540013121001-2012-00225-00-C%C3%BAcuta-23+agosto.pdf?MOD=AJPERES>
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. (27 de Agosto de 2013) Sentencia 70-001-31-21-001-2012-00100-00 [MP Laura Elena Cantillo Araujo]. Recuperado de: <http://forjandofuturos.org/documentos/analisis-1000-sentencias/225-f-700013121001-2012-00100-ovejas-27-08-2013.pdf>
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta Norte de Santander, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. (24 de Septiembre de 2013) Sentencia 54-001-22-21-003-2013-00046-00 [MP Martha Isabel García Serrano]. Recuperado de: <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/d9fed48043c17875853497189c2a4f53/54001221003-2013-00046-00-Sabana-de-Torres-24-de-septiembre.PDF?MOD=AJPERES>
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) (14 de Marzo de 2014) [Jornada de diálogo entre los intervinientes de predios ubicados en los municipios de Sabana de Torres (Santander) y San Alberto (Cesar) y la Dirección General de la UAEGRTD] Copia del acta de la reunión. San Alberto, Cesar: Colombia.
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) (Febrero de 2015) [Estrategia de acción con actores sociales en microzonas. Etapa Administrativa y Judicial] Copia de presentación. Bogotá D.C: Colombia.
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) & Defensoría del Pueblo (Septiembre de 2014) [Instrucción conjunta UAEGRTD y Defensoría del Pueblo para el fortalecimiento de la defensa técnica de los terceros y/o opositores en el proceso de restitución de tierras despojadas, Ley 1448 de 2011 y decretos 4829 de 2011 y 4800 de 2011] Copia de la instrucción conjunta. Bogotá D.C: Colombia.
- Unidad de Restitución de Tierras (URT). (2013). *La Etapa Administrativa de la Restitución de Tierras en Colombia: El Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas en Colombia*. Unidad de Restitución de Tierras, Bogotá D.C.

- Unidad de Restitución de Tierras (URT). (2014). *Restitución de Tierras en Colombia: del sueño a la realidad*. Bogotá D.C.
- Unidad de Restitución de Tierras (URT). (2015). *Informe de Gestión – Plan de Acción a 31 de Diciembre de 2015*. Unidad de Restitución de Tierras. Bogotá D.C. Recuperado de: [https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447597/Informe+de+gesti%C3%B3n\\_URT\\_31122015\\_V5.pdf/30941989-f6c1-40bc-9649-4829f18c6e52](https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447597/Informe+de+gesti%C3%B3n_URT_31122015_V5.pdf/30941989-f6c1-40bc-9649-4829f18c6e52)
- Unidad de Restitución de Tierras (URT). (2016). *Informe de Gestión*. Unidad de Restitución de Tierras. Bogotá D.C. Recuperado de: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/698900/Informe+de+gestio%C8%1n+2016+ FINAL.pdf/efa8707a-129b-4ae0-bd88-30ae2f766245>
- Vanguardia.com. (17 de Marzo de 2013). Las luces y sombras de la restitución de tierras. *Vanguardia.com*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/200459-las-luces-y-sombras-de-la-restitucion-de-tierras>
- Vanguardia.com. (20 de Mayo de 2014). Víctimas de la Restitución de Tierras Protestan en la Troncal. *Vanguardia.com*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/256265-victimas-de-la-restitucion-de-tierras-protestan-en-la-troncal>
- Vanguardia.com. (19 de Junio de 2016). Segundos ocupantes en restitución de tierras, a estudio en la Corte. *Vanguardia.com*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/colombia/362746-segundos-ocupantes-en-restitucion-de-tierras-a-estudio-en-la-corte>
- Vargas, O. (08 de Abril de 2016). Ley de Restitución de Tierras debe ser modificada: Ordoñez. *El Heraldo* Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/local/ley-de-restitucion-de-tierras-debe-ser-modificada-ordonez-253183>
- VerdadAbierta.com . (28 de Septiembre de 2012). El fraude de los Castaño para despojar. *VerdadAbierta.com*. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/despojo-de-tierras/4239-las-mentiras-de-los-castano-para-despojar>
- VerdadAbierta.com. (03 de Febrero 2015). Segundos ocupantes, la otra cara de la restitución. *VerdadAbierta.com* Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/las-pitas-que-enredan-la-restitucion>