



biblioteca abierta

colección general **Trabajo Social**

**El enfoque de Acción sin Daño
en el proceso de Restitución de Tierras (2011-2013)**

**El enfoque de Acción sin Daño
en el proceso de Restitución de Tierras (2011-2013)**

Julia Esmeralda Rodríguez Fernández

Gloria Inés Restrepo Castañeda

Olga del Pilar Vásquez Cruz

Claudia Mosquera Rosero-Labbé

Editora



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

2018

Rodríguez Fernández, Julia Esmeralda, 1984-

El enfoque de acción sin daño en el proceso de restitución de tierras (2011-2013) / Julia Esmeralda Rodríguez Fernández, Gloria Inés Restrepo Castañeda, Olga del Pilar Vásquez Cruz ; Claudia Mosquera Rosero-Labbé, editora. -- Primera edición. -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Trabajo Social, 2018.

188 páginas: ilustraciones en blanco y negro, diagramas.-- (Biblioteca abierta. Trabajo social ; 465)

Incluye referencias bibliográficas e índice de materias

ISBN 978-958-783-491-8 (rústica)

1. Acción sin daño -- Colombia 2. Desplazamiento forzado -- Colombia --2011-2013 3. Conflicto armado -- Colombia -- 2011-2013 4. Justicia transicional 5. Justicia especial de paz 7. Reparación a las víctimas del conflicto armado colombiano 8. Justicia restaurativa I. Restrepo Castañeda, Gloria Inés, 1982-. II. Vásquez Cruz, Olga del Pilar, 1972- III. Mosquera Rosero-Labbé, Claudia Patricia, 1965-, editor IV. Título V. Serie

CDD-23 345.86105 / 2018

El enfoque de Acción sin Daño en el proceso de Restitución de Tierras (2011-2013)

© Biblioteca Abierta

Colección General, serie Trabajo Social

© Universidad Nacional de Colombia,

sede Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas,

Departamento de Trabajo Social

Primera edición, 2018

ISBN versión impresa: 978-958-783-491-8

© Autores, 2018

Julia Esmeralda Rodríguez Fernández

Gloria Inés Restrepo Castañeda

Olga del Piñar Vásquez Cruz

Claudia Mosquera Rosero-Labbé

Facultad de Ciencias Humanas

Comité editorial

Luz Amparo Fajardo Uribe, decana

Nohra León Rodríguez, vicedecana Académica

Jhon Williams Montoya, vicedecano de Investigación y Extensión

Jorge Aurelio Díaz, director de la revista *Ideas y Valores*

Carlo Tognato, director del CES

Rodolfo Suárez Ortega, representante Unidades Académicas Básicas

Diseño original de la Colección Biblioteca Abierta

Camilo Umaña

Preparación editorial

Centro Editorial de la Facultad de Ciencias Humanas

Camilo Baquero Castellanos, director

Laura Morales G., coordinadora editorial

Juan Carlos Villamil Navarro, coordinación gráfica

Carlos Contreras, maquetación

Angie Bernal, corrección de estilo

editorial_fch@unal.edu.co

www.humanas.unal.edu.co

Bogotá, 2018

Impreso en Colombia

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio,
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Contenido

Agradecimientos	11
Notas de la editora	13
Presentación.....	17

Capítulo I

Marco de principios del enfoque de Acción sin Daño y su relación con la reparación integral (transformadora)	23
Antecedentes y desarrollo del enfoque de Acción sin Daño en Colombia... 24	
Antecedentes del enfoque de Acción sin Daño	24
La Acción sin Daño como una acción ética y reflexiva.....	27
Los mínimos éticos de la Acción sin Daño	31
Los principios orientadores de la Ley 1448	32
De la reparación correctiva a la reparación con vocación transformadora ..	37

Capítulo II

Aproximación al contexto de aplicación del proceso de Restitución de Tierras	45
El conflicto rural: los conflictos alrededor de la tierra y el territorio en Colombia	46
Conflicto agrario y otros conflictos históricos por la tierra en Colombia	48
Conflicto armado, desplazamiento forzado, despojo y abandono de tierras en Colombia	52
Aspectos coyunturales presentes en el contexto actual de ejecución del proceso de Restitución de Tierras.....	59
Los aspectos institucionales en el proceso de Restitución de Tierras.....	60
Garantías de seguridad de las víctimas en los procesos de restitución y retorno efectivo	63
El modelo de desarrollo rural vigente, las locomotoras del desarrollo y el proceso de Restitución de Tierras.....	65
La dimensión de los daños e impactos en las víctimas de despojo y abandono forzado.....	68
Los ocupantes de buena fe exenta de culpa, desafío en el proceso de restitución	71
La tierra dentro de la agenda del proceso de paz en Colombia	72

Capítulo III

Aspectos institucionales de la Unidad de Restitución de Tierras desde el enfoque de Acción sin Daño	75
Experiencias institucionales relacionadas con los derechos a la tierra y el territorio de las víctimas.....	76
El proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio (PPTP).....	77
Acciones desarrolladas por la Fiscalía y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) en el marco de la Ley 975	80
Programa de formalización del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e Incoder.....	81
Desarrollo institucional de la Unidad de Tierras	82
Aspectos de la gestión interna que inciden en la dinámica institucional.....	86
La conformación y consolidación de los equipos de trabajo en las Unidades Territoriales y el nivel central de la entidad	86
Comunicación interna y articulación entre áreas de la entidad	88
La articulación nación-territorio y la interacción de la entidad con otras instituciones	89
El cumplimiento de metas respecto al logro de los principios de la reparación integral.....	91
El surgimiento del tema de terceros de buena fe y sus implicaciones en la Unidad de Restitución de Tierras.....	92
Las opciones para fortalecer la reflexión interna de la Unidad de Restitución de Tierras.....	94

Capítulo IV

El enfoque de Acción sin Daño en la ruta de restitución	97
Los casos documentados.....	98
El contexto de los casos	98
Aspectos críticos presentes en los contextos de los casos.....	106
Características de los casos.....	109
Antecedentes institucionales	114
Hallazgos derivados del análisis de los casos dentro del proceso de Restitución de Tierras.....	119
La etapa administrativa.....	120
Macro y microfocalización.....	120
Recolección de solicitudes.....	123

Análisis previo.....	125
Estudio formal del caso.....	134
Decisión de inclusión en el registro.....	142
Reflexiones sobre la etapa administrativa.....	144

Capítulo V

El enfoque de Acción sin Daño en

la etapa judicial de la ruta de restitución.....	145
Etapa inicial.....	145
Presunciones.....	150
Pretensiones.....	152
Presentación y seguimiento a la solicitud de restitución.....	157
Reflexiones sobre la etapa judicial.....	158
Fallo y posfallo.....	159
Reflexiones generales.....	163

Capítulo VI

Reflexiones desde la experiencia de acompañamiento a la Unidad

de Restitución de Tierras.....	165
---------------------------------------	------------

Bibliografía.....	173
--------------------------	------------

Acerca de las autoras.....	181
-----------------------------------	------------

Índice de materias.....	185
--------------------------------	------------

Agradecimientos

AGRADECEMOS A LAS Y los profesionales de la Unidad de Restitución de Tierras y especialmente a los equipos de las unidades territoriales de Urabá, Meta y Bolívar quienes, con su apertura y disposición, rápidamente entendieron la potencia del enfoque de Acción sin Daño para visualizar los retos de la restitución, pero también para hallar soluciones frente a cada situación encontrada en el trasegar de esta importante tarea.

A la profesora Martha Nubia Bello por su orientación, apoyo y disposición constantes para discutir los dilemas de este acompañamiento y de la aplicación del enfoque a nivel institucional.

A Belky Mary Pulido quien, en su rol de asesora para este proyecto, orientó y acompañó todas las discusiones al interior del equipo y las reflexiones que permitieron escribir este texto.

A Lina María García porque su labor de enlace en la primera fase del proyecto abrió diferentes espacios de trabajo y de inserción del enfoque dentro de la Unidad y dentro de la ruta de restitución.

A Doris Pérez Mateus por la lectura rigurosa del texto y sus aportes a cada capítulo a partir de su experiencia de trabajo y conocimiento de los temas de Acción sin Daño y restitución de tierras.

A Cristina Alejandra Luna y todas las personas que hicieron parte del equipo de trabajo de la Universidad Nacional de Colombia desde diferentes roles y experticias.

A Cosude, por apostarle a este proceso tan importante para la paz del país. Por los aportes técnicos de su equipo y por la flexibilidad aplicada que hicieron posible el desarrollo del proyecto en momentos complicados.

Al *Collaborative Development Action* por sus aportes y reflexiones.

Notas de la editora

CONTRIBUIR A FORTALECER LAS instituciones estatales es un propósito siempre presente en el actuar público de hombres y de mujeres profesionales de la acción social, convencidos del poder y la capacidad que tienen el Estado y sus instituciones para dirigir cambios sociales y culturales exigidos por movimientos u organizaciones sociales dentro de un país. Estas transformaciones hacen parte de compromisos inter o supra estatales que moral y éticamente deben ser emprendidas por medio de variadas políticas sociales reparativas, con el propósito de cerrar las brechas que traen consigo las desigualdades sociales instituidas en los modelos económicos de desarrollo adoptados por los Estados, o para emprender un proyecto de reconciliación nacional después de conflictos armados internos, como en el caso colombiano.

Este libro recoge un valioso ejercicio de reflexividad sobre la experiencia institucional de un equipo de investigadoras del Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia (PIUPC) del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, durante el acompañamiento a la primera fase de un proyecto de cooperación internacional de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) orientado al fortalecimiento de la Unidad de Restitución de Tierras. En esta

institución, las investigadoras debían incorporar el enfoque de Acción sin Daño al trabajo adelantado por la Unidad, el cual fue recibido con una excelente disposición por parte de sus funcionarios y funcionarias, quienes contribuyeron a incorporarlo en su intervención social acorde con los principios del enfoque y como consecuencia de una constante acción social reflexiva.

La restitución de tierras fue presentada ante las víctimas y sus familias, ante las organizaciones sociales y ante la comunidad internacional como imprescindible para consolidar el posconflicto porque sería un pilar fundamental en la construcción de la paz territorial; se trataba de una osada apuesta, la de adelantar procesos de restitución de tierras en medio del conflicto armado. La presente publicación documenta y analiza la primera fase de implementación de este proyecto, un momento marcado por el optimismo de ser parte de un programa discursivamente importante para el Gobierno del presidente Nobel de Paz, Juan Manuel Santos Calderón.

La restitución de tierras es uno de los mecanismos de la justicia transicional, es un camino que han emprendido otros Estados abatidos por guerras civiles, conflictos armados internos o regímenes de *apartheid* étnico-racial. Esta apuesta de reconciliación nacional consiste en la devolución de tierras que fueron arrebatadas, usurpadas, por los agentes económicos que se benefician con la implantación de terror o de violencia étnico-racial o sociopolítica.

El enfoque de Acción sin Daño en el proceso de Restitución de Tierras muestra la utilidad dinámica del enfoque de Acción sin Daño, la importancia del pensar colectivo y plural entre agentes internos y externos sobre las dificultades que se encuentran en el trabajo institucional y que se vuelven parte de la vida cotidiana, sobre los fenómenos emergentes y no deseados que aparecen, que reclaman decisiones nuevas y eficientes y que exigen engranajes institucionales osados.

El relato de esta experiencia confirma una vez más que los equipos interdisciplinarios despliegan una reflexividad aguda y necesaria en los casos difíciles, en las situaciones imprevistas que comprometen la aplicación de los derechos humanos, en las cuales las razones históricas y crónicas del conflicto agrario, del conflicto armado en Colombia reaparecen con nuevas aristas.

Por supuesto, este tipo de relatos experienciales no son autojubilatorios, entendemos que en ocasiones el enfoque de Acción sin Daño pareciera perder su poder porque sus principios se tornan difusos o desaparecen ante el poder de los actores armados presentes en los territorios, de los latifundistas, de la muerte de líderes reclamantes de tierra, de los agentes del capitalismo por apropiación violenta que pareciera enrostrarle a las instituciones que no pueden oponerse a su reproducción y expansión.

El enfoque de Acción sin Daño tiene fortalezas sobre todo en el análisis de casos y de contextos complejos, pero también comprensibles límites, por ejemplo, frente a las expectativas de grupos sociales como campesinos, afrodescendientes o indígenas que representan una falla de reconocimiento, es decir, una ausencia de valoración social e institucional de estos sujetos históricos particulares que han vivido en déficit de ciudadanía liberal. Esta falla niega la redistribución de activos a favor de dichos sujetos desvalorizados lo que configura una falla de redistribución, es así como el Estado por medio de políticas de reforma agraria y de programas de desarrollo rural poco ha hecho para integrarlos al desarrollo respetando sus características y relaciones con la tierra y los territorios (PNUD, 2011). La restitución de tierras no solo es un ejercicio insatisfactorio sino insuficiente para lograr cambios en la estructura agraria del país.

Es muy grato presentar a la comunidad académica y a los diferentes intervinientes sociales del país -que arriesgan en ocasiones sus vidas o su bienestar psicosocial para lograr que la restitución sea una medida de reparación integral- este relato escrito con honestidad intelectual que tiene el ánimo de darles a la experiencia y a la reflexividad un lugar privilegiado a la hora de construir conocimiento situado desde la sistematización y la documentación de experiencias como herramientas fundamentales para dar cuenta de la incorporación del enfoque de Acción sin Daño en el quehacer institucional.

Claudia Mosquera Rosero-Labbé PhD
Directora del Departamento de Trabajo Social
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Nacional de Colombia

Presentación

CON LA SANCIÓN DE la Ley 1448 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en junio del 2011, se avanzó de manera significativa en el reconocimiento de las víctimas y de sus derechos en Colombia. Aún más significativo fue hacerlo en medio del conflicto armado interno que azotaba al país desde hace más de cincuenta años. Esta Ley contiene dos pilares fundamentales que recogen gran parte de las luchas de organizaciones de víctimas y las reivindicaciones de diversos sectores de la sociedad civil, la definición del concepto de víctima que incluye la posibilidad de resarcir todos sus derechos humanos y el mandato de restitución de las tierras despojadas a campesinos, generalmente de manera violenta.

En un contexto de conflicto armado como el colombiano, la reparación integral, incluida la restitución del patrimonio arrebatado a las víctimas, se constituye en base para la superación de la crisis humanitaria generada. Las expectativas que crea la Ley se originan principalmente en que es vista como una oportunidad histórica para impartir justicia y, con ello, una oportunidad de encaminar el país a la construcción de la paz tan anhelada por la población en general. La reparación integral, con vocación transformadora, podría ser una base para resarcir la violación masiva de derechos, la histórica concentración de la tierra y aportar a la reconstrucción de una sociedad viable económica, política, social y culturalmente.

La Ley crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (en adelante la URT), con el objetivo de hacer efectiva la medida preferente de reparación integral: la devolución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas con motivo del conflicto armado. Mediante un convenio de cooperación, se acordó el acompañamiento a la Unidad, de un equipo del Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia (PIUPC) de la Universidad Nacional de Colombia, que venía adaptando y a la vez desarrollando conceptual y metodológicamente el enfoque de Acción sin Daño (en adelante ASD) para Colombia. La cooperación se materializó en el acompañamiento, durante el 2012 y el 2013 (fase I), para la incorporación institucional del enfoque, tanto a nivel nacional, como en tres de las oficinas territoriales de la Unidad: Bolívar, Apartadó y Meta, para lo cual se contó con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude).

Este trabajo conjunto partió del reconocimiento de los grandes retos que enfrentaba la URT en la implementación de la Ley. El hecho de adelantar procesos de restitución en medio del conflicto conllevó una serie de situaciones propicias para la continuación de la violación de los derechos, de nuevos despojos y desplazamientos, amén de la presencia de diversos actores armados (guerrillas, paramilitares, bandas criminales, narcotraficantes, etc.) y de las estructuras que provocaron el despojo, que son fuente de altos niveles de riesgo, tanto para las víctimas como para los funcionarios de la URT. A pesar de los riesgos del proceso, se reconoce su potencial para aportar decididamente a la paz en tanto se garanticen los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del despojo y del desplazamiento; y que además se potencien las capacidades de estas y de otros actores del contexto para tramitar los conflictos sobre la tierra y el territorio y para agenciar sus ideales de desarrollo, para lograr mayor equidad y justicia en el campo.

A partir de este reconocimiento de riesgos y potenciales del proceso, el acompañamiento del equipo del PIUPC se caracterizó por la inserción dentro de la Unidad, en un ejercicio de observación-participante que permitió, por un lado, reconocer el camino hacia la consolidación de la institución y hacia la construcción de la ruta

de restitución, y por otro, ser testigos de los múltiples dilemas que enfrentan los funcionarios para llevar a cabo el proceso, lo que nos puso muchas veces en la tarea de buscar conjuntamente salidas a situaciones complejas.

La mirada privilegiada del que está dentro, pero la necesidad de tomar distancia para observar, analizar y reflexionar desde una posición crítica, se constituyeron en el lugar común del acompañamiento durante estos dos años. De esta manera, el lector notará en diferentes partes de este libro la forma en que nos debatimos entre involucrarnos, con miras a entender y aportar análisis y posibles salidas, y distanciarnos para sopesar y evidenciar los impactos que muchas decisiones u omisiones podían tener.

Este documento hace parte de una serie de productos, resultado de la primera fase del proyecto de acompañamiento desarrollada entre 2012 y 2013, dirigidos al fortalecimiento del análisis del quehacer institucional de la URT, como a) el Módulo de Formación para Funcionarios: *Acción sin Daño en el proceso de restitución de tierras*, y b) la cartilla con la *Herramienta de análisis situacional* para los equipos regionales.

El libro que usted tiene en sus manos presenta en seis capítulos los ejes centrales de ese acompañamiento hasta el 2013, desde la visión del equipo de Acción sin Daño, siempre en concomitancia con reflexiones y aprendizajes, generados de la observación y del intercambio permanente con funcionarios de la URT. De esta manera, el objetivo de este escrito es que los diferentes actores, en especial los institucionales, cuenten con un documento que reúna las reflexiones derivadas del acompañamiento desde el enfoque de ASD al proceso llevado a cabo por la URT, como herramienta para el análisis de los impactos de la restitución, pero también como un llamado a explorar nuevas posibilidades de aplicación a partir de la acción reflexiva y la búsqueda de opciones.

Así, el primer capítulo del libro recoge los planteamientos del enfoque de ASD y las reflexiones generales que propone para analizar el proceso de restitución de tierras a la luz de los principios que lo orientan. Para entrar en el tema, se registran los antecedentes del enfoque de ASD y su desarrollo concreto en Colombia, pasando por

el marco de principios que orientan la reparación, que incluyen los principios propios de la ASD, para concluir con los principios específicos que son base de la restitución de tierras. Con este marco nos adentramos en la reflexión sobre la importancia que tiene realizar una restitución de tierras con carácter transformador para la construcción de la paz en nuestro país.

El segundo capítulo relaciona los contextos en que se adelantaron los procesos de restitución. Con el propósito de comprender las implicaciones y posibilidades de las acciones de la URT, se hace un recuento de los conflictos que involucran la tierra y el territorio y que se han configurado históricamente, para transitar luego por los aspectos coyunturales o del contexto que, hasta el 2013, fecha en la que se terminó de construir este documento con los resultados de la primera fase del acompañamiento, rodeaban el proceso de restitución de tierras, incluida la URT misma, además de otros elementos como la seguridad, el modelo de desarrollo, los daños en las víctimas de despojo y la tierra en la agenda del proceso de paz.

Teniendo en cuenta que la restitución surge como respuesta de reparación a las víctimas de despojo y abandono de tierras, no es posible desconocer el contexto social, político y económico en el que se inscribe. Por ejemplo, los diversos conflictos que históricamente han girado alrededor de la tierra, que van desde el escaso acceso a la propiedad rural de las poblaciones campesinas, comunidades indígenas, afrodescendientes hasta la apropiación de la tierra por parte de los actores de la guerra, del narcotráfico y de los megaproyectos, generalmente extractivos. Todo ello, aunado al diseño, estructuración y puesta en marcha de la URT y los retos que ha implicado desarrollar el proceso mismo de restitución de tierras en el país en medio de la vigencia del conflicto armado.

El tercer capítulo presenta algunos aspectos institucionales desde la perspectiva de la ASD. Con el objetivo de abordar los antecedentes y ajustes institucionales necesarios para implementar el proceso de restitución de tierras y de reconocer que una reflexión del enfoque de ASD pasa por revisar internamente la gestión institucional, se retoman las experiencias institucionales previas relacionadas con

los derechos de las víctimas a la tierra, tales como el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y el Programa de Formalización del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Enseguida se analizan algunos de los aspectos de la gestión interna, tales como la conformación de los equipos de trabajo, las comunicaciones, la articulación entre el centro y el territorio, la logística, el cumplimiento de metas en relación con los principios y el abordaje de la problemática de los terceros de buena fe que hoy ocupan los predios a restituir.

Los retos de la URT se configuran desde la planeación de las acciones, no exentas del análisis de los contextos en que se realizarán, pasando por la necesaria coherencia entre las acciones y la misión institucional, que a su vez conduce a la reflexión sobre los impactos y posibles daños que se ocasionen. La institucionalidad no se da en vacío, está conformada por equipos de trabajo interdisciplinarios, por un eje central con brazos en los territorios, así como por las condiciones logísticas y del territorio. Todo ello afecta positiva o negativamente los procesos mismos de restitución y el cumplimiento de metas.

El cuarto capítulo presenta un análisis de los casos que se acompañaron en el transcurso del proyecto hasta el 2013. Para iniciar, se contextualizan los casos y se hace un análisis de las particularidades de cada uno de acuerdo con la etapa: administrativa, judicial o posfallo, en la que se encontraban al finalizar este documento. Este capítulo se enmarca en la gestión del conocimiento al interior de la URT, uno de los ejes del enfoque de ASD, por las posibilidades que brinda analizar casos reales para extraer aprendizajes y reflexionar permanentemente sobre la práctica institucional. Una de las conclusiones de la aplicación del enfoque de ASD nos remite a la revisión de los detalles de las distintas etapas, con el ánimo de mostrar la diversidad de resultados, producto de protocolos preestablecidos. Se revisan doce casos acompañados en las tres regionales, de los cuales nueve fueron documentados.

Para finalizar, se presentan en los capítulos quinto y sexto los hallazgos encontrados durante la primera etapa del acompañamiento, señalando las principales reflexiones y aprendizajes, así como aquellos aspectos que aún merecen ser profundizados para que la reflexión

sobre los impactos y el aporte efectivo a la paz en los territorios sea base del ejercicio de restitución.

Esperamos que este documento, que involucra reflexiones derivadas de los primeros años de implementación del proceso de restitución de tierras, genere aprendizajes para la URT en su conjunto, así como para otras instituciones involucradas en el proceso de atención a las víctimas, con el propósito de aportar al mejoramiento de los procedimientos, a la reflexión de las acciones, a la revisión de los detalles y a la búsqueda permanente de opciones, siempre en la línea de minimizar los impactos negativos sobre una población ya bastante vulnerada en sus derechos.

Equipo Acción sin Daño

Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz (PIUPC)

Universidad Nacional de Colombia