

IMPACTO DE LA POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN LA DINÁMICA  
SOCIO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE POLICARPA- DEPARTAMENTO DE  
NARIÑO EN EL MARCO DE LOS INDICADORES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE  
DURANTE EL PERIODO 2014-2018

Trabajo de grado presentado para optar al título de Magister en Desarrollo Sostenible y Medio  
Ambiente

UNIVERSIDAD DE MANIZALES  
FACULTAD DE  
CIENCIAS CONTABLES, ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

Presentado por  
ANDRES JULIAN GUERRERO ZAMBRANO

Febrero de 2019

San Juan de Pasto, Nariño, Colombia

A mi Madre, que ha sido la inspiración para crecer como persona y como profesional.

A mis hermanas, que con su apoyo hacen posible la realización de todos mis sueños.

A mi esposa, quien es mi guía, mi luz y mi camino.

## **Agradecimientos**

Al municipio de Policarpa por permitirnos realizar la investigación que nos suministró las garantías para adelantar las reuniones.

Un agradecimiento especial a las cincuenta personas que participaron en los grupos focales y que nos abrieron su corazón para narrar sus historias de vida.

A mi asesor de tesis por su acompañamiento, sus consejos y sus orientaciones que dieron una visión clave para adelantar la investigación.

A la Universidad de Manizales por darme el conocimiento las bases teóricas para pensar en el desarrollo sostenible como una mirada holística de los territorios.

## **Resumen**

La presente investigación se desarrolla identificando la intersección que existe entre la política de restitución de tierras, dinámica territorial y los indicadores de desarrollo sostenible. Para alcanzar dicho objetivo se adelanta un análisis de la tenencia de la tierra como factor que ha propiciado la guerra en Colombia desde sus orígenes hasta nuestros tiempos. De igual manera se propone un análisis de las dimensiones e indicadores asociados al desarrollo sostenible (social, económico, ambiental e institucional), que permitan identificar los impactos que genera la política de restitución de tierras en el marco de la justicia transicional como elemento transversal para una reparación integral. El trabajo se adelantó con grupos focales de la población del Municipio de Policarpa en el Departamento de Nariño, el cual es uno de los municipios con el mayor número de víctimas del conflicto armado y con el mayor número de personas desplazadas por la violencia.

### **Palabras clave**

Restitución de Tierras, Dinámica territorial, Desarrollo Sostenible, Justicia Transicional, Reparación Integral, Retorno

## **Abstract**

The present research was developed by identifying the intersection that exists between the policy of land restitution, territorial dynamics and indicators of sustainable development. To achieve this goal, an analysis of how land tenure is a factor that has led to the war in Colombia from its origins to our times is being advanced. Likewise, an analysis of the dimensions and indicators associated with sustainable development (social, economic, environmental and institutional) is proposed, which will allow identifying the impacts generated by the policy of land restitution within the framework of transitional justice as a transversal element for an integral repair. The work was carried out with focal groups of the population of the Municipality of Policarpa in the Department of Nariño, which is one of the municipalities with the highest number of victims of the armed conflict and with the largest number of people displaced by the violence.

### **Key Words**

Land restitución, Territorial Dynamics, Sustainable Development,  
Transitional Justice, Integral Repair, Return

## Contenido

Introducción .....	10
Propuesta de investigación.....	13
Planteamiento del problema .....	13
Pregunta de investigación.....	17
Justificación.....	17
Objetivos .....	20
Objetivo General.....	20
Objetivos Específicos.....	20
Metodología .....	20
Tipo de investigación.....	21
Método.....	21
Fuentes de investigación.....	22
Fases de la Investigación. ....	23
Diseño Metodológico. ....	23
Técnica utilizada.....	26
Resultado Esperado .....	27
Capítulo Uno. Identificación del origen y evolución del conflicto armado en Colombia: relación entre la tenencia de la tierra y la ocupación de los territorios. ....	28
Capítulo Dos. La dinámica de un territorio: identificación de la dinámica socio territorial del municipio de Policarpa en el Departamento de Nariño .....	38
Contexto .....	38
Conformación de Consejo Comunitario COPDICONC.....	41
Ley segunda de 1959 Reservas Forestales .....	47
El conflicto armado en el municipio de Policarpa .....	49
Capítulo Tres. Identificación de la intersección entre política de restitución de tierras y dinámica territorial a partir de los indicadores de desarrollo sostenible .....	60
Intersección Uno: Garantías de No Repetición .....	62
Intersección dos: Garantías de Reparación Integral .....	67
Intersección tres: Verdad y justicia .....	72
Capítulo Cuatro. Impacto que ha generado la Política de Restitución de Tierras en el marco del desarrollo sostenible en el Municipio de Policarpa, Departamento de Nariño.....	77
Indicadores sociales.....	79

Equidad.....	79
Pobreza. ....	79
Salud. ....	85
Educación. ....	87
Alojamiento. ....	89
Crimen. ....	93
Población. ....	97
Medio ambiente. ....	100
Institucional. ....	105
Análisis de Sentencias de Restitución de Tierras.....	108
Conclusiones.....	114
Política de restitución de tierras .....	114
Recomendaciones .....	120
Referencias.....	121

## **Lista de Tablas**

**Tabla 1.** Banco de preguntas

**Tabla 2.** Política de Restitución de Tierras.

**Tabla 3.** Indicadores para el análisis del desarrollo sostenible.

## **Lista de Figuras**

**Figura 1.** Ubicación del Municipio de Policarpa

**Figura 2.** Población del Municipio de Policarpa

**Figura 3.** Tenencia de la tierra según género

**Figura 4.** Mapa del COPDICONC

**Figura 5.** Grafica de hechos victimizantes 2002-2013

**Figura 6.** Intersección entre desarrollo sostenible, justicia transicional, dinámica territorial y proceso de restitución de tierras.

**Figura 7.** Mapa de nivel de riesgo

**Figura 8.** Medidas de Reparación Integral.

**Figura 9.** Mapa ley segunda Nariño y Número de solicitudes.

## Introducción

En el año 2011, la participación de víctimas y la movilización social, promovieron la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, avanzando en el reconocimiento de la existencia del conflicto armado y la condición de víctimas de las personas que sufrieron vulneraciones a sus derechos en la guerra. Lo anterior, se constituyó en un avance para la reparación de quienes sufrieron sus flagelos, estableciéndose como la primera forma de garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Actualmente y después de siete años de haberse implementado la ley en el territorio, surgen grandes interrogantes y desafíos sobre los alcances, metas y limitaciones que ha tenido su implementación. En el año 2016, se logró firmar los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y el grupo insurgente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP (Oficina del Alto Comisionado para la Paz Colombia, 2016). El primer capítulo de los acuerdos, *Hacia un nuevo campo colombiano*, menciona la transformación estructural del campo, como uno de los principios rectores, a realizarse mediante la Reforma Rural Integral que:

...concibe el territorio rural como un escenario socio-histórico con diversidad social y cultural, en el que las comunidades —hombres y mujeres— desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-rural. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz Colombia, 2016, p. 10).

Si bien las medidas actuales de restitución de tierras y los acuerdos de paz logran confluir en cuanto a una política pública de retorno y a una reforma del agro en Colombia, también se hace necesario ir más allá y garantizar a los campesinos y comunidades étnicas un retorno favorable bajo los criterios del desarrollo sostenible siendo condiciones necesarias para la transformación

del campo factores como salud, educación, seguridad, bienestar, infraestructura, identidad del territorio, nutrición y seguridad alimentaria, lo anterior siendo conocidas como medidas de reparación integral que incluye además los derechos a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la no repetición.

De acuerdo a lo anterior, se ha contemplado el desarrollo sostenible, como la línea de investigación que orientará el presente estudio. En la primera parte, se desarrolla el planteamiento del problema, para tratar las pautas e identificar la relación estrecha entre el conflicto interno colombiano, la política rural, las dinámicas territoriales, la restitución de tierras y el desarrollo sostenible, creando una intersección que permite al investigador plantear distintos interrogantes, sobre los que se intentará dar respuesta en el transcurso de los capítulos.

El estudio acude a fuentes primarias y secundarias, a través de las cuales se acopian testimonios y datos reales recopilados de campesinos, que han participado en procesos de restitución de tierras y conocen muy bien sus zonas de origen, territorio en el que han vivido épocas de paz y guerra. Su opinión es fundamental para conocer los hechos históricos de guerra, la dinámica del territorio durante las diferentes décadas y el proceso de restitución de tierras en el municipio de Policarpa; localidad que ha vivido el conflicto y donde aún hay presencia de grupos armados. La voz de los campesinos y reclamantes de restitución, será la guía de la presente investigación y permitirá establecer un marco de referencia fundamental, que dará respuesta a la pregunta de investigación planteada.

En el capítulo uno, se analiza el origen del conflicto armado en Colombia y se realiza una contextualización de cómo la tierra es uno de los dinamizadores del conflicto en nuestro país, donde la falta de una política rural real, conduce a la presencia de gran cantidad de actores

armados, quienes toman protagonismo en la vulneración de derechos humanos y en la participación activa de la política regional en procesos de gobernabilidad.

Sumado a lo anterior, la desigualdad, inequidad y abandono estatal, creó un espacio propicio para la conformación de grupos armados, la proliferación de los cultivos ilícitos y el narcotráfico; éste último, como uno de los grandes financiadores de la guerra desbordante, que ha vivido el país por más de 60 años. De esta manera, el presente capítulo, constituye un punto de partida fundamental, para adentrarse en el contexto de violencia que llegó a la mayoría de rincones del país, donde la disputa por el territorio, ha sido uno de los aspectos relevantes, que generó mayores índices de desplazamientos masivos, violación a los derechos humanos y millones de víctimas, que solo fueron reconocidas hasta el 2011, con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Para alcanzar el objetivo propuesto, en el capítulo dos, la caracterización del municipio de Policarpa, permite observar cómo el conflicto armado ha cambiado la dinámica propia de la zona, a partir de una descripción histórica desde los años 80; década desde la cual se considera, hacen presencia grupos armados, hasta llegar al periodo actual, donde se da apertura al primer proceso de micro focalización por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, permitiendo entrever como los dos escenarios, crean condiciones que cambian la identidad de un colectivo. Además, se realiza una descripción geográfica y demográfica, sobre las afectaciones ambientales y se hace referencia a la presencia del Consejo comunitario COPDICOM y su papel en los periodos de violencia vividos.

Tras avanzar en el análisis del origen del conflicto armado y la caracterización del municipio de Policarpa, se procede a abordar en el capítulo tres, el cual establece la intersección de la política de restitución de tierras, la dinámica del territorio, las dimensiones del desarrollo

sostenible: social, económica, ambiental e institucional, permitiendo abordar de la mano, el tema del retorno y la política de justicia transicional, para lograr procesos restitutivos adecuados, que permitan nuevamente la integración de las personas al territorio o la compensación en sus lugares, garantizando así, procesos adecuados, con condiciones favorables, considerados retornos efectivos.

En la presente investigación, surge la necesidad de realizar un análisis de los impactos que genera la implementación de la política de restitución de tierras en la dinámica territorial, a partir de los indicadores de desarrollo sostenible definidos por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el año 2001, que agrupados en indicadores sociales, económicos, ambientales e institucionales, permiten tener una visión holística de los impactos generados en el territorio objeto de estudio con las cifras de la unidad de restitución de tierras en confrontación con la voz de los directamente involucrados como lo son: los solicitantes, beneficiarios, víctimas y líderes sociales. Tras el análisis de las brechas, se revisa la aplicabilidad de la Ley 1448, identificando fortalezas y limitaciones de la norma, en la implementación y puesta en marcha de los fallos judiciales; un análisis estadístico con cifras reales del proceso y la ejecución de la política pública, lo cual creará las bases para dar respuesta a las condiciones de retorno, identificando los impactos sociales, económicos y ambientales, que genera la implementación de una política de restitución de tierras y las dificultades de restituir en medio del conflicto, identificando así, si existen condiciones de retorno, bajo el marco del desarrollo sostenible.

## **Propuesta de investigación**

### **Planteamiento del problema**

La deuda histórica de Colombia con la población rural, producto del conflicto interno, se libra hace más de 60 años, los campesinos y comunidades étnicas, son las que han sufrido y padecido

directamente el recrudecimiento de la guerra. Muchos autores e investigadores consideran que dicho conflicto está asociado a la tenencia de la tierra y a las políticas agrarias, pues estas

Estuvieron marcadas por desigualdades en el acceso a la tierra y ‘una grave ambigüedad en torno a los derechos de propiedad’, a lo que se suman las insuficientes respuestas estatales para contener la violencia.

(...) En este sentido, María Emma Wills, asesora de la dirección general del Centro de Memoria Histórica, considera que se dio pie para que el campesinado sentara una postura independiente, que no daba cabida a que se convirtieran en desplazados urbanos o a desaparecer (Tamayo, 2015, párrafos 5-6);

Con base en lo anterior, es posible comprender que el campesinado se haya visto forzado a fortalecer la lucha por obtener los derechos sobre la propiedad y la tierra.

El conflicto interno colombiano ha mutado durante décadas. Si revisamos sus orígenes hasta la fecha, ha pasado por una lucha de campesinos, disputa entre partidos políticos, conformación de las guerrillas, sumado a la falta de una política agraria, el narcotráfico y el incremento de uso de cultivos ilícitos, generaron un panorama mafioso para la financiación de la guerra, propiciando la aparición de grupos armados como las autodefensas, la delincuencia común, los carteles de droga, quienes fueron expandiéndose poco a poco por todo el territorio nacional. El gobierno, tratando de retomar el control de los territorios, ocasionó la intensificación de la guerra mediante la lucha frontal contra dichos actores armados, bajo la premisa de una política de “Seguridad Democrática” que afectó a la población más vulnerable, como campesinos y comunidades étnicas, que tuvieron que ser actores principales de una obra de violencia que no les pertenecía, sumidos por décadas entre desplazamiento forzado, masacres, violaciones y demás flagelos que deja el conflicto.

Las cifras muestran que Colombia es el segundo país del mundo con mayor número de desplazamiento:

La población desplazada total en el mundo se estima en 24,5 millones; Colombia ocupa el deshonroso segundo lugar en número de desplazados, después de Sudán, y genera un 14,3% del desplazamiento mundial. Las consecuencias del desplazamiento forzoso sobre sus víctimas, (...) parecen ser devastadoras. Algunas cifras (...) dan prueba de esto: un 95% de los hogares desplazados está por debajo de la línea de pobreza y un 75% está por debajo de la línea de pobreza extrema. Lo anterior significa que un poco más del 42% de los pobres extremos son personas desplazadas (Ibañez, 2008, p.3).

Lo anterior adquiere mayor complejidad si se tiene en cuenta el contexto histórico. Un boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2009), explica que “entre 1985 y 2008, la violencia obligó a más de cuatro millones de personas a dejar sus hogares por intimidación o violencia directa” (p. ). Se trata de la misma situación que ha generado pérdida de tierras, activos económicos y vínculos con el entorno (Ibañez, 2008); y esto, a su vez, constituye un problema relacionado con “la pérdida de garantías de sus derechos fundamentales, sumado a la ineficiencia del Estado para darles atención oportuna y diseñar políticas y estrategias que frenen el aumento de la población desplazada”. (Mendoza, 2012, p. 1).

Cerca del 15% de la población nacional fue desplazada, en su mayoría campesinos, indígenas y afro descendientes.

En este proceso, se calcula que entre 6,6 y 8 millones de hectáreas, han sido despojadas de sus dueños a través de diversos mecanismos, lo cual “agudizó el histórico atesoramiento de la tierra en manos de terratenientes, traficantes de drogas ilegales, paramilitares y grandes

empresarios” (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, citado en Martínez, 2013, p.4).

En junio de 2011, durante el gobierno de Juan Manuel Santos, con la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se da por primera vez, atención a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, creándose un marco normativo y jurídico donde se reconoce el conflicto y garantiza a las víctimas, sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y no repetición, que en su conceptualización daba grandes pasos hacia una reparación integral.

Lo anterior representaba grandes retos para el gobierno nacional y para las administraciones departamentales y regionales, al tener que articular en sus planes de acción, actividades propias para la atención a víctimas, así mismo creaba la invitación a la sociedad en general a aceptar y reconocer la calidad de las víctimas y adelantar actividades de inserción social productiva.

El marco legal de referencia presenta como eje central la justicia transicional y entre ellos los conceptos de no repetición y de retorno. Para dar aplicabilidad a la ley de víctimas y restitución de tierras, lo primero que se hace necesario es adelantar compromisos con la fuerza pública para garantizar las condiciones de seguridad para el retorno, siendo uno de los requisitos esenciales y primordiales para adelantar el trámite administrativo de restitución de tierras. La ley presenta una serie de desafíos para la implementación integral, pues aún se tienen vacíos jurídicos, temporalidades por definir y mecanismos de reparación no identificados.

Después de siete años de su implementación, son muchas las brechas que existen. Aplicar la ley de restitución de tierras en medio del conflicto, da cuenta de la incapacidad institucional para dar respuesta a dimensiones como seguridad alimentaria y nutricional, educación, salud, bienestar e infraestructura. No se crean condiciones propicias para garantizar el retorno como

una condición fundamental del desarrollo sostenible en las regiones donde se implementa la política de restitución.

De acuerdo a lo anterior, existe una clara relación entre la política de restitución de tierras, la reparación integral, el desarrollo sostenible y la dinámica del territorio. Los conceptos anteriores son vinculantes para presentar unas condiciones dignas de retorno, por ello se hace necesario contemplar factores económicos, sociales, ambientales e institucionales que garanticen la reparación y no repetición de los hechos victimizantes.

De esta manera, el presente estudio se realiza para establecer dicha relación y sentar bases para una discusión abierta, que permita determinar si para generar oportunidad de retorno y reparación integral, es necesario articular indicadores de desarrollo que orienten la política de restitución de tierras.

### **Pregunta de investigación**

¿Cuáles son los impactos que genera la política de restitución de tierras en la dinámica socio territorial del municipio de Policarpa, Departamento de Nariño, en el marco de los objetivos del desarrollo sostenible durante el periodo 2014-2018?

### **Justificación**

La ubicación estratégica y privilegiada del municipio Policarpa, lo ha convertido en una de las regiones más disputadas por los diferentes grupos armados ilegales que operan en el país, en medio de su guerra por apoderarse del monopolio del narcotráfico. Factores como la vecindad con los departamentos de Putumayo y Cauca, además de la frontera con Ecuador, las rutas fluviales y su salida al mar, se constituyen en elementos geográficos claves para perpetuar el negocio del narcotráfico, ofrecen ventajas en la producción, transformación y transporte de droga hacia el Pacífico y el exterior del país.

La presencia de conflictos y pugnas por obtener el poder en la región, puede rastrearse en el municipio a partir de la entrada de las FARC al territorio; así como por la conformación de nuevos grupos locales ilegales, que se disputan el control local con las grandes organizaciones criminales. Éste fenómeno persiste en la medida que el negocio de alcaloides es un hecho vigente en el territorio, representando una de las opciones de sostenimiento importante para estas poblaciones.

La ubicación de algunas viviendas y lotes de trabajo constituye una estrategia de control y defensa para los grupos armados ilegales, ya sea por el monopolio de las rutas de comercio, los límites invisibles o, por ejercer control en la población, factor importante asociado al desplazamiento forzado y abandono de tierras, a merced de los grupos armados ilegales concentrados en guerrillas, paramilitares, delincuencia común y demás actores armados, que a lo largo de la historia, han desatado la violencia en el municipio de Policarpa.

El señalamiento o “rótulo” de colaborador de un grupo armado en particular, enemigo de aquel que ejerce el control de la región en una época determinada, resulta ser uno de los principales motivos por los cuales los campesinos de la zona rural, se han visto obligados a abandonar sus predios, bajo amenazas y por la fuerza. El “rótulo”, en la gran mayoría de los casos, ha servido como argumento para llevar a cabo todo tipo de vejámenes en contra de la población civil, desde asesinatos selectivos, torturas y desapariciones, hurto e invasión de predios y hogares, hasta violencia sexual contra mujeres y menores de edad. Todo lo anterior, desencadena el fenómeno del desplazamiento de los habitantes, que temen por su vida y su integridad.

En el departamento de Nariño, desde el año 2012, se empezó a dar aplicabilidad y trámite a la ley de víctimas y restitución de tierras, durante estos siete años se han micro focalizado 54

municipios de los 64 que conforman el Departamento; el municipio de Policarpa, fue micro focalizado de manera progresiva, la primera micro focalización se realizó en el 2014, seguida de la de 2016 y 2017, se logró micro focalizar el 100% del municipio, durante este periodo se han presentado 624 solicitudes de restitución, de las cuales 302 han sido atendidas y el 49% de las 302 han sido favorables, el 51% restante han sido negativas por el no cumplimiento de los diferentes requisitos de ley.

Sumado a lo anterior, la aplicación de la política de restitución, ha sido parcial debido a que, en muchas ocasiones, los fallos de las sentencias proferidas por los jueces, no han tenido un impacto significativo y la institucionalidad no ha podido dar cumplimiento a las órdenes establecidas. De acuerdo al contexto anterior, se hace necesario identificar y caracterizar como impacta el proceso de restitución de tierras en los ámbitos sociales, económicos y ambientales, como criterios del desarrollo sostenible, establecer la línea base dentro de la cual se identifique la reparación integral y el desarrollo sostenible que convergen para lograr un bienestar colectivo y se puedan definir políticas públicas dirigidas a las víctimas con criterios reales de atención, donde no solo se trate de subsanar los hechos ocurridos, sino que permita genera una mejor calidad de vida de las personas vinculadas a procesos de restitución de tierras. De igual manera, se pretende identificar las brechas existentes, para que las personas que fueron víctimas de la violencia, no solamente recuperen sus tierras sino sus derechos como seres humanos y como actores de cambio y transformación social.

## **Objetivos**

### **Objetivo General.**

Analizar los impactos que genera la política de restitución de tierras en la dinámica socio territorial del municipio de Policarpa, Departamento de Nariño, en el marco de los indicadores del desarrollo sostenible durante el periodo 2014-2018.

### **Objetivos Específicos.**

Describir grosso modo el origen y evolución del conflicto armado en Colombia y la relación sobre la tenencia de tierra y la ocupación de los territorios.

Identificar la dinámica socio territorial del municipio de Policarpa en el Departamento de Nariño.

Establecer la intersección que se presenta entre política de restitución de tierras y dinámica territorial a partir de los indicadores de desarrollo sostenible.

Determinar los impactos que ha generado la política de restitución de tierras en el marco del desarrollo sostenible en el municipio de Policarpa en el Departamento de Nariño.

## **Metodología**

La metodología abordada para la presente investigación es de tipo descriptivo-interpretativo, ya que el propósito es el de describir situaciones y eventos. Por lo general, este tipo de estudios buscan definir las propiedades más importantes, por lo que miden y evalúan diversos componentes de los fenómenos a investigar. En este caso (el impacto de la política de restitución de tierras en el marco del desarrollo sostenible), los estudios descriptivos evalúan de manera independiente cada una de las variables de la investigación.

- Se realizará una descripción socio-económica de la zona de estudio, a través de análisis exploratorio y visitas programadas con la comunidad. Se trabajará grupos focales para hablar con la población y líderes sociales de la zona intervenida.
- Se realizará una descripción histórica tanto de las transformaciones sociales de la comunidad objeto de investigación, así como un comparativo entre el proceso de restitución y el desarrollo sostenible.
- Para el presente estudio se realizará un análisis cuantitativo del número solicitudes, solicitudes atendidas, demandas presentadas, fallos judiciales y cumplimiento de órdenes.

### **Tipo de investigación.**

Al ser una investigación de tipo descriptivo, la información será recolectada por medio de fuentes primarias y secundarias, de investigaciones relacionadas, artículos de seguimiento y entrevistas a la población objeto de estudio como fuente principal de información.

### **Método.**

Con base en el tipo de investigación referenciado, el método a utilizar en el presente proyecto es el estudio de caso el cual analiza fenómenos actuales que representan una problemática de la realidad social en particular. Martínez, comenta que:

... Eisenhardt concebía un estudio de caso contemporáneo como “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría (Martínez, 2006, p.174).

A través del estudio de caso, es posible descartar hipótesis nulas y ofrecer soluciones al planteamiento del problema. La ampliación del conocimiento de un fenómeno real en su entorno, a partir de múltiples variables y fuentes, como una de sus principales características, posibilita dar diferentes alternativas de acción frente al problema a resolver.

### **Fuentes de investigación.**

Al ser una investigación de tipo descriptivo, la información se recogió por medio de fuentes primarias; entrevistas a la población objeto de estudio, como principal fuente de información, y secundarias, investigaciones relacionadas y artículos de seguimiento. La fuente primaria de investigación se adelantó con grupos focales, a través de entrevistas a líderes sociales y la población del municipio de Policarpa, departamento de Nariño.

Como fuente secundaria se contó con el material bibliográfico y se adelantó el estudio de la ley 1448 y demás decretos reglamentarios: el decreto 440 del 2016, decreto 4635 y 4636 del 2011 y la normatividad asociada a los procesos de restitución. A partir de la lectura del material bibliográfico y normativo, se procedió al análisis interpretativo frente a los avances alcanzados.

La técnica de grupos focales es un espacio de opinión para captar el sentir, pensar y vivir de los individuos, provocando auto explicaciones para obtener datos cualitativos. Kitzinger lo define como una forma de entrevista grupal que utiliza la comunicación entre investigador y participantes, con el propósito de obtener información. Para Martínez-Miguel, el grupo focal “es un método de investigación colectivista, más que individualista, y se centra en la pluralidad y variedad de las actitudes, experiencias y creencias de los participantes, y lo hace en un espacio de tiempo relativamente corto”. La técnica es particularmente útil para explorar los conocimientos y experiencias de las personas en un ambiente de

interacción, que permite examinar lo que la persona piensa, cómo piensa y por qué piensa de esa manera. El trabajar en grupo facilita la discusión y activa a los participantes a comentar y opinar aún en aquellos temas que se consideran como tabú, lo que permite generar una gran riqueza de testimonios (Hamui A. y Varela M., 2012, p. 56).

### **Fases de la Investigación.**

Una vez definido el problema de investigación y la metodología a desarrollar, se plantearon etapas para dar cumplimiento al cronograma de investigación.

***Etapá uno.*** Recopilación teórica sobre la normatividad y jurisprudencia asociada a los temas de restitución de tierras

***Etapá dos.*** Recolección de información de fuentes primarias con entrevistas y grupo focal a líderes sociales, reclamantes de tierras del municipio de Policarpa.

***Etapá tres.*** Sistematización de la información y desarrollo del estudio de caso.

***Etapá cuatro.*** Presentación del informe final, conclusiones y recomendaciones sobre el estudio adelantado y el problema de investigación planteado.

### **Diseño Metodológico.**

Para realizar la recolección de información se definió una batería de preguntas. En el siguiente cuadro, se puede apreciar categorías de preguntas y análisis, que dan respuesta a los objetivos planteados.

Tabla 1. Banco de Preguntas

	<b>ANTES</b>	<b>DURANTE</b>	<b>DESPUES</b>
<b>LUGAR</b>	¿En dónde vivía? (Departamento, municipio, vereda, etc.)	¿Hacia dónde se desplazó? (nombre todos los lugares donde se desplazó)	¿En dónde vive actualmente?  ¿Cuáles son sus condiciones actuales (salud, vivienda, alimentación, vestuario)?
	¿Las condiciones físicas del lugar? (Puertas, paredes, piso)	¿Contaba con servicios Públicos (agua y luz)?  ¿Cuáles eran las condiciones físicas de su vivienda?	¿Cuenta con servicios públicos?  ¿Las condiciones físicas del lugar?
	¿Qué se cultivaba en el predio?	¿Existía y tenía acceso a un centro de salud y escuela cercano?	¿Está accediendo a los servicios de salud y educación?
	¿Qué animales tenían?	¿Indique que tipo de mejoras o remodelaciones hizo usted en el predio?	¿Existe y tiene acceso a Centros de Salud y Colegios?
	¿Contaba con servicios Públicos (agua y luz)?		¿El predio cuenta con las condiciones necesarias para vivir en él? (Servicios públicos, condiciones físicas de la vivienda, entre otros).
	¿Existía y tenía acceso a los centros de salud y escuela cercanos?		¿A nombre de quien llega los servicios públicos?
	¿Había junta de acción comunal u otro tipo de social?		¿Al predio llega el impuesto predial?
			¿A nombre de quién llega?
			¿Ha pagado el impuesto predial?
			¿Actualmente en qué estado se encuentra el pago de

			dicho impuesto?
			¿Ha solicitado créditos bancarios?
<b>TIEMPO (Fechas)</b>	¿Cuándo iniciaron los hechos de violencia en la región? ¿Quiénes fueron los primeros actores armados que estuvieron en la región y cuánto tiempo permanecieron?	Incluir fechas y hechos victimizantes diferentes al abandono y/o despojo.	¿En la actualidad mencionar si ha presentado hechos victimizantes? ¿Reconoce la presencia de actores armados en el municipio? ¿Existen cultivos de uso ilícito en la actualidad?
<b>MODO</b>	¿Cómo era la zona en términos de seguridad al momento de entrar al predio? ¿Existían grupos al margen de la ley o rumores de presencia? Mencionar ¿cuál o cuáles? ¿Qué tipo de actuaciones ejecutaban contra la población en la zona? ¿Quiénes vivían en el predio? ¿A qué se dedicaban los miembros de la familia? (Actividades económicas) ¿Qué tipo de actividades realizaba en el predio? ¿Cuáles fueron los hechos victimizantes que se presentaron en su grupo familiar?	¿Por qué se desplazaron? ¿De dónde se desplazaron? ¿Quiénes lo desplazaron? ¿Con quienes se desplazó? ¿Hubo más de un desplazamiento? ¿Declaró el desplazamiento Forzado ante alguna entidad del Ministerio Público (Personería, Procuraduría)? ¿De qué manera sucedieron los hechos? ¿Cuáles hechos se presentaron? ¿Cómo iniciaron los hechos ocasionados hacia usted, o su familia? ¿Qué pasó con la familia? ¿Los hechos de violencia, le ocurrieron a usted directamente? Indagar si algún familiar	¿Con quién vive actualmente? ¿Cuál es su actividad económica actual y la de su familia? ¿Estado físico, salud y psicológico actual de usted y su familia? Mencionar Enfermedades Diferenciar las que se dieron a causa del conflicto armado, de las que no. Alguna Discapacidad cognitiva, física o sensorial. Diferenciar las que se dieron a causa del conflicto armado, de las que no. ¿Tiene apoyo de programas del estado en este momento?
			<b>CASOS DE RETORNO</b> ¿Usted o algún

---

<p>¿En la zona vivían afrodescendientes, indígenas u otros grupos étnicos?</p>	<p>se encuentra desaparecido, que trámite ha iniciado</p> <p>¿Tiene conocimiento de otros hechos que le hayan pasado a la comunidad?</p> <p>¿Se presentaron masacres, secuestros, desapariciones y homicidios cerca al predio o en el predio?</p> <p>¿Tiene conocimiento de minas o fosas comunes?</p> <p>¿Usted tenía deudas?</p> <p>¿Cuándo las adquirió?</p> <p>¿Recibió ayuda de alguna organización?</p> <p>¿Con quienes vivía en el momento del desplazamiento?</p>	<p>miembro de su familia ha retornado al predio?</p> <p>¿Cómo se dio ese retorno?</p> <p>El retorno ha sido registrado legalmente en alguna entidad.</p> <p><b><u>CASOS DE NO RETORNO</u></b></p> <p>¿Cuál es su actividad económica actual?</p> <p>¿Tiene apoyo de programas del Estado en este momento?</p>
--	---	---

---

### **Técnica utilizada.**

La investigación se desarrolló con grupos focales sirviéndose de la entrevista semiestructurada. Se define como una técnica de investigación cualitativa propia de las ciencias sociales, por medio de la cual se obtiene información específica sobre un tema, proceso o experiencia a través de la indagación a un determinado informante(s) que se considera clave para tal fin. La entrevista semiestructurada comprende un desarrollo de tipo informal, es decir, lo más parecido a una conversación cotidiana en un ambiente de confianza basado en un guion, con preguntas orientadoras basadas en los temas a tratar. Esta técnica refleja distintos niveles de incidencia e interacción con un individuo o con un grupo (Bonilla & Rodríguez, 1997).

Así, la entrevista en profundidad de carácter semiestructurada plantea un diálogo a partir de un conjunto de preguntas orientadoras. Es pertinente aclarar que las preguntas planteadas en el guion, no se desarrollan en una secuencia y están sujetas al contexto en el cual se da la conversación con

los participantes, por lo tanto, hay preguntas que no necesariamente se formulan previamente o por el contrario se reformulan durante la entrevista (Taylor & Bodgan, 1994).

La entrevista puede también indagar sobre otros aspectos del caso, tales como actuaciones de instituciones estatales, acciones adelantadas por el o la solicitante ante otras entidades, y el contexto social, económico y político del despojo o abandono.

### **Resultado Esperado**

Los resultados del presente trabajo de grado contribuyen a la generación de conocimiento en cuanto al proceso de restitución de tierras y la relación de una política pública enmarcada en el desarrollo sostenible de las poblaciones campesinas, comunidades étnicas y afrocolombianas, víctimas del conflicto armado. Lo anterior requiere ampliarse en un debate académico de mayor profundidad, en comunidades educativas que promuevan prácticas de investigación, para ayudar a la superación de conflictos y plantear soluciones y alternativas de desarrollo y paz.

Los resultados de las entrevistas hacen parte del texto dentro de cada uno de los capítulos de la investigación, brindan soporte sobre los hechos, forma, lugar y percepción de la implementación de la política de restitución de tierras en el municipio de Policarpa del Departamento de Nariño.

Se mantiene la confidencialidad de los solicitantes que participaron en el grupo focal garantizando su seguridad y reserva con las declaraciones y opiniones brindadas. A continuación, se presenta los resultados alcanzados en el desarrollo de la investigación.

## **Capítulo Uno. Identificación del origen y evolución del conflicto armado en Colombia: relación entre la tenencia de la tierra y la ocupación de los territorios.**

Muchos historiadores no coinciden con la temporalidad real en la que se identifica el origen del conflicto armado en Colombia. Darío Fajardo, Javier Giraldo y Julio Estrada -grandes analistas del conflicto interno que participaron en la reconstrucción de los hechos en el texto que hace parte de los acuerdos de paz con las FARC-EP coinciden en afirmar que en la década de 1920 se originaron los primeros enfrentamientos violentos a raíz de la lucha por la tierra, la cual constituye el problema fundamental del conflicto armado en Colombia. De acuerdo a Estrada (citado en El Heraldó, 18 de febrero de 2015): “En los procesos acaecidos a partir de la década de 1920 se encuentran los orígenes del actual conflicto social y armado” (párrafo 8).

En dicho periodo la influencia del capitalismo y del auge de la industria en Colombia dio lugar a que muchos campesinos dejaran sus lugares de origen para trabajar en las fábricas donde los salarios eran mucho mejores que en el sector rural. La condición de dependencia que generaba el trabajo en el sector rural entre los terratenientes como dueños de la tierra y el campesino y/o aparcero al no contar con ningún tipo derecho más que un contrato de por vida para productos de pan coger, producían la migración a las industrias que les ofrecía una nueva oportunidad para tener mejores y mayores ingresos.

El sentido de la propiedad privada para el campesino no existía, era un derecho exclusivo para las grandes industrias y terratenientes que fueron cada vez adjudicándose más y más tierras, desplazando campesinos a las grandes ciudades o permitiendo continuar pero baja la figura de a medieros con unos salarios pésimos y unas condiciones de vida muy por debajo de las que ofrecía el surgimiento de la industria. Las ciudades se convirtieron en una gran alternativa dado el surgimiento de la industria donde los salarios eran mejor en la ciudad que en el campo,

producto de lo anterior los campesinos adelantan migraciones para hacer parte de este auge industrial y mejorar las condiciones de vida, esto llevó a la desesperación de los grandes latifundistas que miraban que poco a poco se iban quedando sin mano de obra que les trabajara sus predios, llegando incluso a adelantar propuestas orientadas a que todo joven que cometiera delitos tendría que pagar sus penas en el campo bajo una subordinación.

Los trabajadores por su parte durante este periodo (década de 1920) y de acuerdo a la dinámica que se presentaba con el auge de la industria, empiezan a cambiar el pensamiento hacia una concepción de mejores condiciones y de trabajar para el bien propio con culminación de ese esfuerzo en propiedad privada y compra de tierra. La crisis de mano de obra que vivía el campo, sumada a las desigualdades del sector rural, la baja en los precios del café que abarataba aún más la remuneración de los trabajos de campo y los ideales del campesino de contar con su propia tierra que le permitiera vivir en condiciones favorables para el trabajador y su familia, crea un escenario donde se originan las primeras formas de lucha organizada especialmente en los Departamentos de Antioquia y Cundinamarca, donde se desencadena una serie de pleitos entre los campesinos y terratenientes bajo la premisa y el reclamo sentido de mejorar las condiciones salariales y oportunidades para acceder a la tierra para sustento propio. Sumado a lo anterior, en 1926 se da la primera sentencia de la Corte suprema de justicia la cual dispuso que todo el que sea propietario de una tierra en litigio debía demostrarlo mediante la presentación del título original de traspaso de baldíos a propiedad privada, la cual fue llamada la “prueba diabólica”. Si bien estos hechos no generan una condición marcada del conflicto, sí sientan las bases para que con el paso de los años se fortalezca la división de clases sociales, sumado a la división política como ingrediente adicional del conflicto armado en Colombia.

La influencia ideológica socialista y la política de las fuerzas sociales hacían parte del pensamiento en las protestas agrarias, principalmente en las zonas bananeras y plantaciones cafeteras, este influjo expuesto claramente por Ignacio Torres Giraldo, en su artículo *Repercusión de octubre en la lucha de masas de Colombia* y por Rafael Baquero en *Recuerdos de octubre*, muestra que dichos acontecimientos, cada vez más marcados, generaron una ruptura y clara aparición del conflicto por la disputa de la tierra como una de las vertientes que estallarían en el conflicto armado.

La segunda gran vertiente se dio en la década de 1930, época en la que la violencia bipartidista entre liberales y conservadores se vuelve más intensa, la inequidad empieza a jugar un papel protagónico del conflicto, desata una crisis de violencia no solo en las metrópolis sino que se desplaza hacia el sector rural donde denota una gran problemática social liderada por las dos grandes corrientes políticas de dicha época, donde conservadores luchaban por un plan de gobierno tradicionalista del sistema social y político favoreciendo los intereses de las clases altas de la sociedad, mientras tanto, el partido liberal en su agenda propone una política económica que favorezca los grupos de comerciantes y menos favorecidos, este periodo es conocido como “la violencia”, donde las guerras civiles fueron su característica propia que se agudiza aún más con el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán (“El Bogotazo”) en 1948.

Ya para el año de 1956 se conforma el llamado “Frente nacional” con el cual se establece una agenda de gobierno con alternancia en los periodos entre liberales y conservadores, lo que da origen a la inconformidad y protestas de campesinos liberales con gran influencia del pensamiento comunista que más adelante pasará a conformar las denominadas “repúblicas independientes”.

Estas dos grandes vertientes del conflicto, sumadas a la carencia de una estructura rural real, conforman un escenario donde el actor principal será la desigualdad e inequidad en el campo, debido a que históricamente las tierras y territorios se ofrecieron para favorecer a los grandes terratenientes, tal y como lo registra el Informe general del grupo de Memoria Histórica; *Basta Ya*. El desarrollo de la historia permite contar que el problema de tierras siempre estuvo presente incluso desde la conquista española. El saqueo, el maltrato, el desplazamiento forzado hace parte de la historia y de la mal llamada “conquista”, que no es más que un periodo de ocupación de territorios para la extracción de minerales preciosos que favorecieran a la Corona. A raíz de ello en Colombia la ley de la posesión y propiedad rural es restrictiva, es decir, solo aplica para las elites y criollos con ínfulas de capitalistas que se dieron a la tarea, por medio del gobierno nacional, de favorecer los intereses de quien mejor pagaba y poco a poco la brecha en la posesión de la tierra fue creando el panorama de desigualdad que se materializa en una crisis real, donde las minorías con nuevas ideologías y pensamientos revolucionarios comienzan a defender sus derechos, sea por la vía política o en el peor de los casos empuñando las primera armas.

De 1920 en adelante se empieza configurar el panorama de defensa de la propiedad de la tierra como motor y dinamizador de la economía, es así como en los años 30 se funda el Partido comunista como fruto de una rebelión de los siervos feudales para no pagar arrendamientos; dicha resistencia se origina inicialmente en los departamentos de Cundinamarca (en Viotá) y Tolima (en Chaparral). Ya para 1949 la lucha guerrillera se va expandiendo por los grupos liberales para defender sus bienes y los intereses de los campesinos, siendo este el panorama donde se encontraban las guerrillas liberales y comunistas formando así una junta nacional de coordinación de guerrillas, que se iba a disolver debido a los intereses particulares de los grupos comunistas y liberales sumado a la crisis política que enfrentaba el gobierno. La filosofía propia

de cada grupo revolucionario hace que se empiecen a marcar las grandes diferencias de lucha, aparentemente bajo un enfoque del beneficio para el campesinado y los sectores vulnerables pero con diferente ideología, es de esta manera como nace el grupo de las FARC que tienen su origen en las autodefensas campesinas y que inicialmente fue conocido como Bloque Sur en 1950, y en 1964 se conforman las FARC con ideología Marxista-Leninista.

Por su parte el Ejército de Liberación Nacional ELN nace en 1965 con una fuerte influencia de la revolución cubana con filosofía Marxista – Leninista y conformada por líderes universitarios; su origen se da en el Departamento de Santander, dicho pensamiento de los dos grupos guerrilleros de cierta manera entran en confrontación, debido a que el ELN se declara como el verdadero grupo revolucionario, ya que las FARC representa la lucha agraria de campesinos y el ELN por su parte se proclamará como representante de la revolución Cubana. Durante este periodo se inicia la conformación de otros grupos subversivos como es el caso del EPL en 1966 y EL M-19 en 1973, que más adelante logra un acuerdo con el gobierno nacional para la desmovilización en 1989.

Por su parte y dadas las incursiones guerrilleras -sobre todo en el sector rural- se presentaban extorsiones, saqueos, vacunas, robos y violencia para imponer el poder que de cierta manera representara una voz de lucha con la bandera de la revolución, pero que fue mutando a vandalismo y violencia contra los empresarios, negociantes, comerciantes, ganaderos y contra la propiedad privada rural. La violencia de las guerrillas provoca el surgimiento de los grupos paramilitares de extrema derecha, que se originan con la promulgación de la ley 48 de 1968 donde se permitió la privatización de la lucha armada a manos de civiles que protegen los intereses de dichos grupos de la economía de elite y que se fortalece en los procesos de expansión para el año 1980, producto también del narcotráfico que es un agravante mayúsculo a

la crisis de violencia y de pérdida de credibilidad en la institucionalidad. Ya en los años noventa se crean las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que unió a diferentes grupos paramilitares originando los periodos de violencia más altos en nuestro país. Si se revisan las cifras el desplazamiento masivo de todas las regiones del país, de acuerdo al Boletín informativo de derechos humanos *Huyendo de la Guerra*, de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2009), el balance arroja que en el 2009 se llegó a tener a más de 750.881 hogares desplazados, correspondientes a 3.303.979 personas en 1.119 municipios. De acuerdo al Informe de Desplazamiento Forzado en Colombia (2010), del total de desplazados 1.680.743 son hombres y 1.623.236 son mujeres, lo que equivale a que 7.43% de la población nacional fue desplazada; el 98.25% del desplazamiento forzado es de origen rural. Los grupos étnicos representan el 11.15% de la población desplazada, el 8.12% corresponde afrodescendientes y el 2.33% a comunidades indígenas. Las anteriores cifras relacionan que la mayor afectación fue rural y en particular los sectores más pobres y que no solo son las cifras del número frío de personas, sino el cambio que produce en la dinámica de cada territorio, costumbres, creencias, tradiciones que ponen en riesgo la identidad de la población y pueden generar el desarraigo de sus huellas que pueden ser borradas con los pasos agigantados de la guerra. Los periodos más fuertes de violencia en Colombia, se dan entre el 2000 – 2008; en el año 2002 se registra el mayor número de población desplazada (13.52%), seguido por el año 2008 (12.40%), el 2001 (11.53%) y el 2007 (11.14%); en el periodo del 2000 al 2002 se da el mayor número de población desplazada con el 40% del total de desplazados del periodo analizado y que claramente es explicado por la ruptura de los diálogos de paz entre el gobierno del presidente Pastrana y las FARC, hecho que significó el recrudecimiento de la guerra y los ataques contra la población civil.

Las Autodefensas Unidas de Colombia AUC se disuelven entre el 2003 y el 2006, en un proceso de desmovilización promovido por la ley de justicia y paz (ley 975 de 2005) durante el periodo de gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez; se logró desarmar a cerca de 14.000 integrantes de dicho grupo pero las disidencias se convirtieron en lo que se conoce como las bandas criminales BACRIM.

Todo este panorama tiende a empeorar con el narcotráfico que en los años 70s ubica a Colombia como el principal exportador de cocaína, el país después de importar materia prima de Perú y Bolivia, empieza a cultivar, procesar y comercializar los cultivos ilícitos. La situación comienza a tornarse compleja debido a que los factores como la pobreza y la falta de presencia institucional en las zonas rurales, impulsan el crecimiento de las hectáreas cultivadas, que para el año 1998 ya eran del orden de 93.000 hectáreas y en tan solo 10 años llegó a tener 119.000 hectáreas, alcanzando cifras históricas en el 2017 cuando se llegó a tener 209.000 hectáreas de cultivos ilícitos, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2018).

Dicha dinámica representa que grupos armados reclamen el control territorial y las zonas geográficas estratégicas para producir y comercializar los alcaloides, cambiando no solo el paisaje y las condiciones del terreno sino afectando directamente la dinámica de los territorios donde pasan de ser municipios agrícolas con actividades diarias de intercambio comercial a una dinámica de productos del narcotráfico, que vienen asociados con migraciones entre departamentos, generando una cultura mafiosa y delictiva como parte del día a día de los habitantes.

El departamento de Nariño, como otras zonas del país, es uno de los grandes afectados por los periodos de violencia producidos por los diferentes actores armados, es una tierra que siempre ha sido aislada del territorio nacional e históricamente estigmatizada. El gobierno nacional no ha

sido capaz de poner la atención en este Departamento que tanta riqueza geográfica y de recursos naturales presenta. Sus tierras fértiles no han sido bien aprovechadas y los espacios han sido copados por grupos armados que impulsaron el negocio ilícito del narcotráfico. Es por ello que en la actualidad Nariño cuenta con 25.000 hectáreas con cultivos ilícitos, siendo el Departamento con el mayor número de cultivos, principalmente en zonas de la costa pacífica y la zona de cordillera, debido a las condiciones geográficas, su conexión y salida al mar, sumado a que es una de las zonas con mayores índices de necesidades insatisfechas y miran en el negocio del narcotráfico una oportunidad para salir de la pobreza, donde además confluyen todos los actores armados que disputan el control diario por el territorio, sin hablar de la corrupción que es uno de los grandes generadores de la pobreza en esta zona (UNODC, 2018).

El conflicto por la tierra en Nariño no ha sido ajeno a la conformación de grupos armados inicialmente en pequeña escala y a la llegada de grupos insurgentes que se cree que empiezan a hacer presencia en los años 70s; al parecer inician su incursión en el Departamento de Nariño por los lados del Cauca y por la vía al mar, donde se presentan los primeros acercamientos a la población civil captando la atención a través de hacer valer sus derechos y luchar por la tierra para librarse de los opresores, vendiendo la idea de que llegan a imponer un nuevo orden que va a favorecer a la comunidad y que si el Estado es el que los tiene abandonados, la guerrilla no los va a dejar solos. Lo anterior se corrobora con un testimonio del grupo focal:

En esta región era muy tranquila, toditos nos conocíamos por acá, no teníamos líos con los vecinos, nada de eso, yo recuerdo que alguna vez por ahí por febrero como en 1974 vimos a los primeros guerrilleros que parecían muy amables y trataban de ganarse a la gente, prometían trabajito y seguridad, pero en esas oportunidades venían con sus ideas, a hacer control pero ya nada más después

como vinieron otros y otros grupos así se empieza a complicar porque todos querían controlar esta zona a raíz de los cultivos ilícitos (Comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

El plan de expansión de las guerrillas llevó a que llegaran a las tierras del sur occidente colombiano a colonizar áreas que ofrecen nuevas ventajas para el combate, la lucha subversiva y los cultivos ilícitos como fuente financiadora de la guerra. Más adelante cerca del año 2000 inicia la presencia de grupos paramilitares que agudizan el conflicto y disputa territorial, lo cual aumenta las cifras de vulneración de derechos a los campesinos y comunidades étnicas que se ven cercadas en medio del conflicto

El conflicto en el Departamento de Nariño es producto de dicha expansión territorial de grupos armados sumada a la carencia de oportunidades, al aislamiento de la dinámica nacional que creó condiciones de desigualdad y desempleo, en una región sin tradición industrial, donde la mayoría de trabajos los ofrece el sector agrícola y el de servicios. Las anteriores condiciones promueven la guerra en el Departamento de Nariño y se intensifica hacia la costa pacífica y la zona de cordillera, las cuales son regiones que aún permanecen en medio del conflicto armado, con múltiples actores armados y con grandes extensiones de cultivos ilícitos que a su vez repercute en la implementación de la política de restitución de tierras debido a que no existen las condiciones mínimas de seguridad para el retorno y ofrecer garantías de no repetición. Es imposible adelantar procesos de restitución en tierras donde la guerra continúa, y donde no hay condiciones de vida digna para los habitantes de esta región.

Los grupos armados ilegales tienen la estrategia actual de poblar las zonas aisladas que presenten factores de desigualdad y aislamiento institucional, donde el territorio cuente con las condiciones geográficas para proseguir con el negocio de la coca y continuar con el dominio

territorial y estratégico que les brinda este tipo de zonas como la del pacífico sur del Departamento de Nariño. Sin embargo para el nivel nacional no son tan estratégicas estas poblaciones, si revisamos el plan de gobierno actual el municipio de Tumaco no es prioritario a pesar de que en los Acuerdos de paz firmados en el 2016 uno de los grandes compromisos y retos era el caso de Alto Mira y frontera de Tumaco, donde se hace necesario restablecer el orden, la dinámica del territorio y garantizar los derechos colectivos de las víctimas del conflicto armado de este sector del país.

Los citados Acuerdos de paz contemplan como eje central el desarrollo sostenible y proponen construir una política agraria incluyente, una reestructuración sobre la tenencia de la tierra y una repartición equitativa de la misma, ello exige reconocer que la desigualdad, la lucha por tierra y la falta de una política rural integral son dinamizadores del conflicto.

## Capítulo Dos. La dinámica de un territorio: identificación de la dinámica socio territorial del municipio de Policarpa en el Departamento de Nariño

### Contexto

El municipio de Policarpa se encuentra localizado en el noroccidente del Departamento de Nariño, a 1°37'42" de Latitud Norte y 77°27'37" de Longitud Oeste de Greenwich, con una altura promedio sobre el nivel del mar de 1.470 metros; sobre las vertientes de los ríos Patía, Iscuandé y San Pablo, en la subregión departamental denominada Cordillera, conformada, a su vez, por los municipios de Policarpa, Taminango, Cumbitara, El Rosario y Leiva. Policarpa posee un área de 427 km<sup>2</sup> que corresponden al 1.2 % de la superficie total del Departamento. Actualmente existe un área de 308 km<sup>2</sup> en litigio con el municipio de El Rosario (Alcaldía Municipal de Policarpa, 2016).

Figura 1. Ubicación del Municipio de Policarpa



Fuente: Escuela Superior de Administración Pública (2009).

Policarpa político-administrativamente está conformado por ocho corregimientos: *Altamira*, compuesto por las veredas de Altamira, El Crucero, La Florida, El Encanto, El Pedregal y El Rosal. El segundo corregimiento, *Restrepo*, se encuentra conformado por las veredas Restrepo,

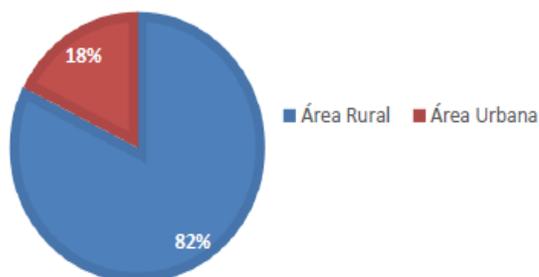
Las Canoas, El Anime, Buenavista Sión, Nacederos, Santander, San Pablo y Nueva Esperanza (Nachao). Su tercer corregimiento, *El Ejido*, tiene por veredas a: El Ejido, Edén, El Cerro y La Toldada. El corregimiento de *Madrigal* está compuesto por las veredas Madrigal, Betania, La Victoria, Balbanera, El Cairo, La Dorada, Bella Esperanza y La Independencia. Por su parte, el corregimiento de *San Roque* tiene por veredas a San Roque, Algodones, San Sebastián, Santa Fe, Santa Lucía, El Pital, Remolino (Bajo Patía) y Chorrera. El Corregimiento de *Sánchez* cuenta con las veredas Sánchez, El Guadual, El Cocal, Las Palmeras, La Cabaña, Corales, Cuyanul, La Hoja, Playa Menuda y Las Varas. El corregimiento de *Santa Cruz* y sus veredas Santa Cruz, Villa Moreno, La Cuchilla, Negrital, Santa Rosa, Las Delicias, El Tagual, Tagualito, El Porvenir, Peñas Blancas, Aguas Calientes, La Laguna y Providencia. Finalmente el corregimiento Especial de *Policarpa* y sus veredas Policarpa, La Montañita, Campo Alegre, San Antonio, Bella Vista (Sombrierillos), Guadualito, Bravo Acosta, Panecillo, La Palma y La Guasca (Puerto Rico).

Según la proyección DANE, retomada en el Plan de Desarrollo Municipal de Policarpa, la población total del municipio para el año 2014, alcanzaba un total de 16.515 habitantes, donde 2.890 personas se ubican en la cabecera y 13.625 personas en el área rural. Según datos Obtenidos por el DANE y sus proyecciones, la población total del municipio para el año 2015 es de 16.834 personas, distribuidas en el área rural con 13.861 personas y para el casco urbano 2.973 habitantes (Alcaldía Municipal de Policarpa, 2016).

En la Figura 2 se observa la distribución de la población según el área urbana y rural, evidenciándose una mayor concentración de personas en esta última:

Figura 2. Población del Municipio de Policarpa

### DISTRIBUCIÓN POBLACION POLICARPA



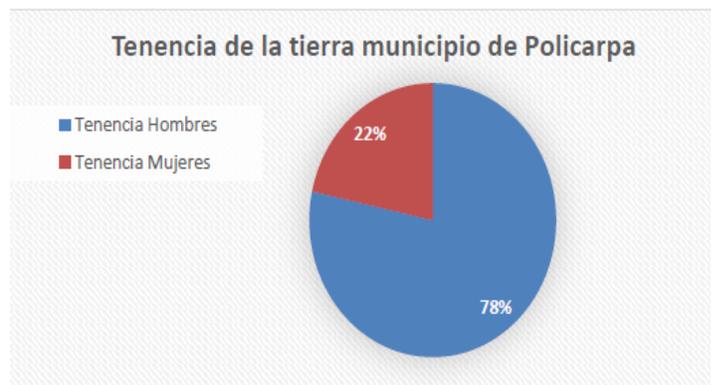
Fuente: Alcaldía Municipal de Policarpa (2012).

En lo que respecta a la temática de tenencia de la tierra, se observa una concentración prioritaria en manos del género masculino, donde 2.023 hombres poseen el 78.38% y 558 mujeres representan apenas un 21.62%.

En Nariño, la posición de la mujer en relación con el hombre, “es inequitativa en términos de derecho a la propiedad y herencia, esta equivale en promedio al 38,6%, una tercera parte de la tierra”. Ello genera múltiples efectos en la forma cómo las mujeres se relacionan con el entorno, así como su condición económica, sobre todo en regiones como la nariñense donde el desarrollo está muy ligado al cultivo de la tierra. La precariedad en el acceso a bienes y tierras es quizá una de las explicaciones del fenómeno de la feminización de la pobreza, según el cual las mujeres en el mundo son más pobres que los hombres por razones de tipo social, cultural y, por supuesto, económica. En Nariño, el municipio de Albán (zona norte) es el que registra el menor porcentaje de propiedad femenina en 12,9%, seguido de San José, Policarpa y el Rosario (Defensoría del pueblo, 2011, p.109).

En la Figura 3 se expone el tema de tenencia de tierra según género en el municipio de Policarpa:

Figura 3. Tenencia de la tierra según género



Fuente: Gobernación de Nariño. Secretaría de Planeación Departamental. Plan de Desarrollo Estratégico de las mujeres (2015-2019).

Según la caracterización sociodemográfica del área de desarrollo rural del Alto Patía, documento elaborado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER, 2004), esta zona se define como una población con niveles de pobreza principalmente en el sector rural de los municipios del Área de Desarrollo Rural del Alto Patía, merece dentro de los lineamientos de un Programa de Desarrollo Rural, el aseguramiento de bienes públicos, como saneamiento básico, educación pertinente, acceso a programas de salud, y facilidades de transporte, porque difícilmente una sociedad pobre, desintegrada social y territorialmente, puede generar las condiciones estructurales para establecer una economía eficiente, productiva y competitiva, que permita mejorar las condiciones económicas y sociales de la población del Área de Desarrollo Rural del Alto Patía (INCODER, 2004).

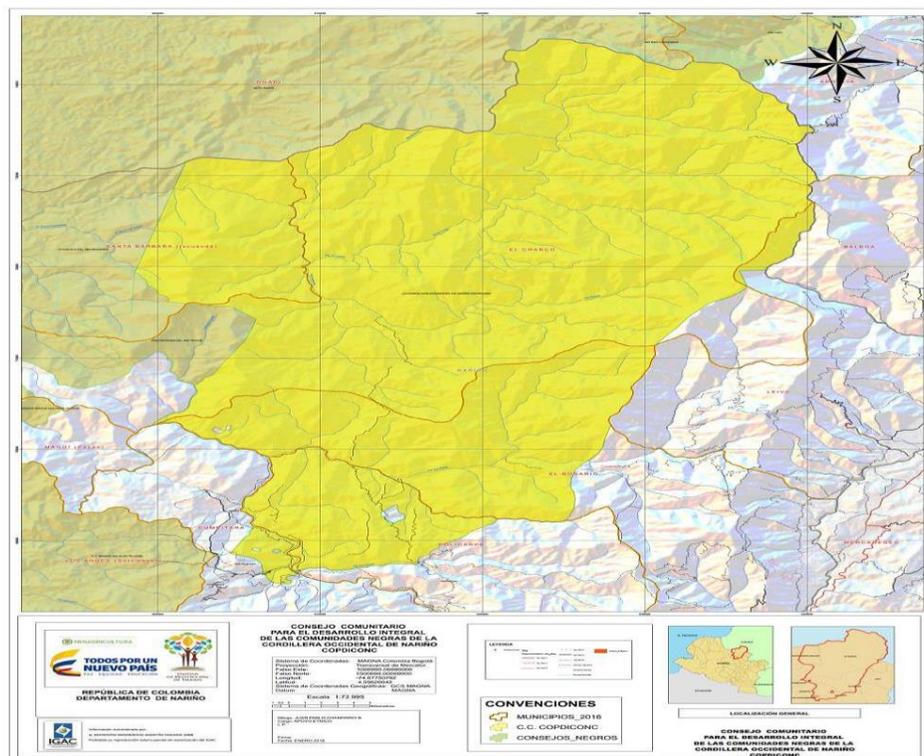
### **Conformación de Consejo Comunitario COPDICONC**

La Comunidad de negritudes organizada en el Consejo Comunitario para el Desarrollo Integral de las Comunidades Negras de la Cordillera Occidental de Nariño COPDICONC, se encuentra conformada por las veredas de Santa Cecilia,

Las Delicias, La Roncadora, Miguel Nulpi, Punta Vargas, San Martín, Las Piedras, Taitán, Sidón y Santa Ana, La Cuchilla, Las Peñas, Blancas, Santa Rosa, Tagual, Providencia, Cuyanul, El Guadual, El Cocal, Sánchez, Palmeras, Playa Menuda, Fenicia, Campo Alegre, Naya, Angostura, El Diviso I, El Diviso II, La Popa, Desplayado III, Desplayado II, Desplayado I, Brasito, Turbio, Chapilar y Piedra Ancha, de los Municipios de Santa Bárbara de Iscuande, El Charco, Policarpa y Cumbitara, integradas por 488 familias y 2.648 personas, según el censo elaborado por el antiguo Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA, 28 de abril de 2003, párrafo 17).

A continuación, se muestra un mapa de los municipios que conforman el Consejo.

Figura 4. Mapa del COPDICONC



Fuente: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas  
(2018)

Esta comunidad se enmarca, según la definición de la Ley 70 de 1993, en lo que se considera un conjunto de familias de descendencia afrocolombiana, que poseen una cultura propia, comparten un pasado común, tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan conciencia de identidad y se distinguen de otros grupos étnicos.

Desde el punto de vista histórico, los asentamientos humanos de la comunidad negra organizada en el Consejo Comunitario para el Desarrollo Integral de las Comunidades Negras de la Cordillera Occidental “COPDICONC” obedecen a los desplazamientos forzados que se iniciaron después del descubrimiento de América, cuando los europeos luego de valorar las riquezas existentes someten a los africanos a la esclavitud; es así como desde principios del siglo XVII, empezaron a llegar africanos esclavizados cimarrones, asentándose en diferentes regiones del país principalmente en las costas Pacífica y Atlántica.

Huyendo de la esclavización, formaron palenques en la parte selvática de la Cuenca del Pacífico, continuando con las tradiciones agrícolas, pecuarias y mineras heredadas de sus ancestros; luego, organizaron sus familias, fundaron sus poblados y caseríos en forma lineal a lo largo de los ríos y establecieron una ocupación ancestral e histórica sobre el territorio, con sus prácticas tradicionales de producción que les ha permitido desarrollar su propio proyecto de vida e identidad cultural.

La comunidad negra que conforma el Consejo Comunitario practica una economía de subsistencia, donde se integran distintas actividades relacionadas con la agricultura, la minería, la pesca, la caza, la recolección de productos secundarios del bosque, el aprovechamiento forestal y las actividades artesanales.

Las principales actividades productivas están relacionadas con la agricultura tradicional, mediante el sistema de tumba y pudre que apela a las prácticas culturales de la minga y la mano cambiada, y utilizando para ello los diques aluviales de los ríos (INCORA, 28 de abril de 2003, párrafos 21-22).

El factor citado con respecto a la conformación del consejo comunitario juega un aspecto clave en el proceso de restitución de tierras con el fin de identificar y definir si la solicitud que se presente ante la Unidad de restitución de tierras se va por ruta individual o por ruta colectiva, es decir, si es ruta individual se aplica lo contemplado en ley 1448 y sus decretos reglamentarios, y si es ruta colectiva aplica lo contemplado en el decreto 4635 del 2011, el cual reglamenta el trámite para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras; de igual manera es necesario tener en cuenta dicho aspecto con el fin de identificar cuales solicitudes son de carácter individual que recaen sobre territorio colectivo y la aplicabilidad que debe tener.

Es necesario considerar que Dentro del análisis que realiza la Unidad de Restitución de Tierras para considerar que una persona cumple con los requisitos para ser inscrito en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, es fundamental traer a colación lo establecido en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, el cual manifiesta que son titulares del derecho a la restitución:

Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan 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 3o de la presente Ley, entre el 1o 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 (Congreso de la República de Colombia, 2011).

De conformidad con el artículo citado, para ser titulares del derecho a la restitución las personas deben tener una relación con el predio como: propietarias o poseedoras, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación; situación que genera inequidad en los municipios afectados por reservas forestales o territorios colectivos, pues determinar la calidad jurídica es primordial al momento de adoptar una decisión de fondo que resuelva la solicitud impetrada por ciudadanos que reclaman en restitución sus fundos, en el entendido de que los beneficios de este proceso se otorgan con mayor facilidad para propietarios y poseedores, y resultan más tardíos o nulos para los ocupantes de tierras baldías.

Esta disparidad tiene su origen en los siguientes fundamentos:

En el municipio de Policarpa, el INCORA adjudicó en favor del territorio Colectivo del Consejo Comunitario para el Desarrollo Integral de las comunidades negras de la Cordillera Occidental de Nariño COPDICONC, un área de terreno de 136.265 hectáreas con 3.152 metros cuadrados, en procura de proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación, convirtiendo estos bienes de propiedad colectiva en inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Pese a ello, en este municipio se presenta un elevado porcentaje de solicitudes individuales dentro de territorio colectivo, las cuales han desencadenado en desistimientos expresos, no inicios de estudio formal del caso, o en no inclusiones en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), por no cumplir con el presupuesto de calidad jurídica enunciada en párrafos precedentes.

En este entendido, los accionantes que cuenten con calidad jurídica de propietarios o poseedores, una vez cumplan con los presupuestos dictados por la Ley de Restitución, pueden ser incluidos en el RTDAF, al existir derechos adquiridos que el Estado debe respetar.

No obstante, esta situación no es la misma en solicitantes cuyo análisis jurídico y catastral no arroja información que permita identificar documentación en la que se reconozca la titularidad sobre el inmueble, catalogando su calidad jurídica como OCUPANTE.

Así mismo, en el evento de encontrar un historial traditicio relacionado con el predio reclamado, se debe proceder a realizar un estudio de títulos que conlleve a demostrar que el predio ha salido del dominio de la Nación, pues a pesar de contar con títulos escriturarios debidamente inscritos en folios de matrícula inmobiliaria, estos pueden estar afectados por falsa tradición, lo que lleva a pensar que siguen siendo predios pertenecientes a la Nación y en consecuencia in adjudicables.

Teniendo en cuenta que el proceso de restitución se desarrolla en escenarios de abandono histórico del sector rural, la informalidad como principal mecanismo de negociación de bienes, el analfabetismo y la situación de violencia generalizada que persiste en la zona; se logra dilucidar una gran inequidad al momento de negar la oportunidad de recibir los beneficios del proceso de restitución a las personas que venían ejerciendo explotación de un predio en tierras baldías, pues en muchas ocasiones el Estado impone obligaciones que generan un impacto negativo en el patrimonio de los ciudadanos (como por ejemplo el pago de impuesto predial, pago de servicios públicos) y posteriormente niega el acceso por realizar su explotación en territorios colectivos. Estas falencias y falta de articulación institucional no deberían endilgarse al campesino, porque la consecuencia se avizora en gran inseguridad jurídica y poca credibilidad en las instituciones estatales.

Finalmente, la dinámica del territorio se vuelve más precaria al considerar que los ocupantes que son ajenos a las comunidades étnicas (es decir no se autoreconocen como afrodescendientes, ni hacen parte del censo del Consejo Comunitario), pierden la posibilidad de hacer parte de los beneficios otorgados por vía colectiva al territorio formalizado, por lo tanto, el Estado debería fortalecer sus mecanismos de reparación que permitan garantizar el acceso a la administración de justicia de estas víctimas que sufrieron el flagelo de la violencia al igual que un propietario o poseedor, con la desventaja de no contar con un derecho adquirido sino con una mera expectativa, dejando claro que no existen garantías para las personas que no tienen una situación jurídica consolidada

### **Ley segunda de 1959 Reservas Forestales**

La Reserva Forestal del Pacífico declarada por ley 2 de 1959, cuenta con un perímetro de 3.801,2 kms, atravesando por 4 municipios, (Valencia, Bolívar, San Pedro de Urabá y El rosario), al tiempo que es límite municipal de 41 municipios, (Acandí, Unguía, Dabeiba, Uramita, Cañasgordas, Abreaquí, Urrao, El Carmen de Atrato, Bagadó, San José del Palmar, Pueblo Rico, El Cairo, Versalles, El Dovio, El Litoral del San Juan, Calima el Darién, La Cumbre, Dagua, López, Argelia, El Charco, Cumbitara, Mallama, Ricaurte, Barbacoas, Tumaco, Francisco Pizarro, Salahonda, Buenaventura, Mosquera, Olaya Herrera, La Tola, Santa Bárbara, Icuandé, Guapi, Timbiquí, Bajo Baudó - Pizarro, Nuquí, Bahía Solano, Juradó y Río Sucio (Sistema de Información Ambiental de Colombia, SIAC, s.f., p.7).

El Municipio de Policarpa hace parte de zonas protegidas por la ley de reserva forestal del pacífico:

... inicialmente colinda con el Municipio de El Rosario, en una distancia de 8,3 kms, inicia en el punto con código 10 y termina en el punto con código 142 de coordenadas X= 963509,2369 y Y= 681143,4361 a una altura de 2353 msnm. Limítrofe con el municipio de Policarpa; sobre la línea de reserva en el punto de coordenadas X= 964604,7311 y Y= 682778,6788 en dirección hacia el oriente se encuentra el sitio orográfico llamado El Macal a una altura de 2296 msnm, su colindancia difiere un poco debido a que existe diferencia del límite municipal con la línea de Reserva ceñido al criterio de parteaguas de cuencas. Luego, la Reserva Forestal atraviesa en el Municipio de Policarpa en una distancia de 16,7 kms iniciando en el punto con código 142 y terminando en el punto con código 8 de coordenadas X= 955473,5454 y Y= 670844,7367 y una altura de 383 msnm, limítrofe con el municipio de Cumbitara, en los alrededores del Río Patía, bajando de altura 1970 metros en su recorrido; sobre la línea de reserva en el punto de coordenadas X= 960543,4945 y Y= 673609,8199 en dirección hacia el occidente se encuentra la Inspección de Policía San Antonio. En el Sitio de Coordenadas X= 959383,746 y Y= 671991,8714, se encuentra la cabecera municipal Policarpa, sobre una altura de 1551 msnm (SIAC, s.f. p.28).

El departamento de Nariño cuenta con 22 municipios en ley segunda (Barbacoas, Cumbal, Cumbitara, El Charco, El Rosario, Francisco Pizarro, Tumaco, La Llanada, La Tola, Leiva, Los Andes, Maguí, Mallama, Mosquera, Olaya Herrera, Policarpa, Ricaurte, Roberto Payán, Samaniego, Santa Bárbara Iscuandé, Sapuyes y Santa Cruz) lo que equivale a una superficie de 2.118.089,83 hectáreas.

Lo anteriormente mencionado tiene implicación directa en el trámite de restitución de tierras ya que si la solicitud recae sobre una zona de reserva forestal se tiene que adelantar trámite de sustracción para solicitantes que tengan calidad jurídica del predio de ocupantes y tienen implicación directa en el trámite judicial y posteriores órdenes de acuerdo a la Sentencia de restitución, el presente tema será abordado en los capítulos siguientes y desarrollar un análisis de la tenencia de la tierra, reservas forestales y cumplimiento de órdenes.

### **El conflicto armado en el municipio de Policarpa**

Para adelantar la investigación sobre el conflicto armado en el municipio de Policarpa fue necesario adelantar grupos focales que permitieran reconstruir la trazabilidad y la línea de tiempo de como los grupos armados y el conflicto armado llegan al municipio de Policarpa.

Las FARC operaron en el departamento de Nariño con anterioridad a la década del ochenta, a través del Frente 8° en la bota caucana sobre los municipios nariñenses de cordillera más próximos como Policarpa, Leiva, El Rosario, El Charco, Cumbitara y Los Andes Sotomayor.

De ahí que la presencia del Frente 8° en el municipio y más específicamente en estos corregimientos –Sánchez, Santa Cruz, Santa Rosa, Ejido y Madrigal- se remonta desde 1981 liderado en aquellos tiempos por Joaquín Posada. En el grupo focal se narra lo siguiente:

Los guerrilleros se presentaban como el frente octavo de las FARC, liderado por Joaquín Posada, era un señor amable, muy social, nos hablaba de que querían trabajar con nosotros, después en los ochentas llegaron otros más y decían que eran del frente veintinueve de las FARC (Comunicación personal, 27 de octubre de 2018)

La ubicación estratégica y privilegiada del municipio Policarpa ha sido una de las regiones más disputadas por los diferentes grupos armados ilegales que operan en el departamento de

Nariño para ejercer control y monopolizar el negocio del narcotráfico. Factores como la colindancia con los departamentos de Putumayo y Cauca, además de la frontera con Ecuador, las rutas fluviales y su salida al mar, se constituyen como elementos geográficos claves para perpetuar el negocio del narcotráfico de un municipio a otro; el municipio ofrece ventajas en la producción gracias a las adecuadas condiciones del clima y la riqueza del suelo, a la transformación ya que es un municipio aislado donde su vegetación es espesa y es muy difícil el acceso a estas zonas, de igual manera propicia un panorama adecuado de transporte de droga hacia el Pacífico y el exterior del país debido a los diferentes corredores fluviales y terrestres con los que cuenta el municipio.

El conflicto, ha ido en aumento en los departamentos del Cauca, Tolima, Nariño y Huila que se han configurado como uno de los principales escenarios de la guerra por el control estratégico por cuanto convergen allí corredores entre la Amazonía y el océano Pacífico, el Valle del Cauca y Ecuador, así como la diversidad de su geografía con valles interandinos y selvas, que se extienden desde la cordillera Central hasta el Pacífico. Estas características explican los elevados niveles de confrontación entre los grupos armados y la Fuerza Pública y la fuerte competencia entre guerrillas y paramilitares. (...) Por otra parte, la existencia de variedad de pisos térmicos ha permitido a la insurgencia constituir importantes fuentes de financiamiento a partir de los cultivos de coca y amapola. La economía de guerra no se limita a la territorialización de los frentes guerrilleros en las zonas rurales donde las fuentes de financiamiento se han constituido a partir de los cultivos de ilícitos. También tiene dimensiones menos territoriales en la aplicación de la extorsión y el secuestro. En estas dos grandes fuentes de

financiamiento que se registran con mayor frecuencia en los principales núcleos urbanos del suroccidente colombiano, el control territorial no es condición necesaria para la obtención de recursos por parte de los grupos alzados en armas. (Echandía, 2004, p.7)

La presencia de conflictos y pugnas por obtener el poder en la región, puede rastrearse en el contexto del municipio a partir de la entrada de las FARC al territorio en 1980, así como por la conformación de nuevos grupos locales ilegales, que se disputan el control local con las grandes organizaciones criminales. Éste fenómeno persiste en la medida que el negocio de cultivos ilícitos es un fenómeno vigente en el contexto, representando una de las opciones de sostenimiento importante para estas poblaciones (UNODC, 2018).

Uno de los asistentes de la cartografía social explica:

Por ahí en el 80 más o menos hace 36 años, estamos hablando de 1981, en el 81 fueron las primeras matas de coca que se empezaron a mirar, primero llegó una variedad de coca llamada la caucana, está no pegó mucho debido a que se la comía rápido los gorgojos. En ese tiempo no había grupo armado. En 1981 llegaron las primeras hojas de coca esa mata llegó del Cauca porque para allá existían esos cultivos caucanos. Ese cultivo de hoja caucana se extendió hasta 10 años, de ahí se fortaleció aún más con la variedad boliviana que era más fuerte y rendía más, con esa hoja los cultivos se expandieron por todo el municipio, en ese momento empezamos a cambiar nuestros cultivos de caña por la coca que era más rentable y productiva (Comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

El primer grupo armado ilegal que se instauró en la zona, a principios de los años 80, fue el Frente 29 de las FARC. Para la década de los 90, este grupo guerrillero logró alcanzar un

marcado fortalecimiento y arraigo en la región, que le permitió asentarse con mucho más éxito y en mayor cantidad a lo largo del territorio ocupado por las comunidades que allí residen, muchas de las cuales tuvieron que abandonar sus predios y hogares. En la década de los 90, las FARC inicia un proceso proselitista, la conquista de masas estuvo liderada por algunos comandantes recordados por la comunidad, identificando a alias “Japonés” y a alias “Tatiana” como los comandantes que lideraron el Frente 29 en la zona durante esta década (De la Rosa, 2015).

Un participante del grupo focal relaciona:

La guerrilla estaba muchos años acá hace unos 30 años que operaba en estos corredores, me acuerdo del comandante Ramiro, era sanguinario, una Tatiana, un Javier, el comandante Marlon en 1998, nos llevó por 3 años a la montaña secuestrados, ellos pidieron perdón pero uno no se puede confiar de ellos, ellos son de las FARC, del grupo guerrillero (Comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

A mediados de la década de los noventa un factor fundamental que ingresa y cambia la dinámica del territorio es el incremento de los cultivos ilícitos en el municipio de Policarpa, debido a las aspersiones aéreas que se generaron en los departamentos del Huila y Putumayo, hecho que desencadena la redistribución de los cultivos ilícitos en el país y genera un nuevo orden en la conformación de los grupos armados sobre el territorio nariñense; se presenta una oleada de migrantes hacia el sur del país donde el panorama resulta adecuado para re definir los cultivos ilícitos. Es en eso momento en el que se incrementa la producción y comercialización de coca en el corredor de cordillera, especialmente en el municipio de Policarpa. De acuerdo al informe de Suárez (2007), los cultivos ilícitos y las fumigaciones generaron cambios significativos en la dinámica de los territorios:

La trashumancia diversifica sus dimensiones como derivación de la dinámica cambiante y sucesiva entre emigración e inmigración. Sus objetivos oscilan entre acumular y transferir una parte de los recursos de asignación hacia otro territorio con el cual ligan su proyecto de vida o agotar la totalidad de sus recursos de asignación en un consumo privado porque el proyecto de vida se construye desde la experiencia itinerante y la desterritorialización. Lo que el Putumayo fue para la región del Alto Patía entre los años 80 y los años 90, la región del Alto Patía lo ha sido para otras regiones en la primera mitad de la década del 2000. La heterogeneidad cultural operó su diferenciación desde el cruce entre la emigración y la inmigración. La inmigración provocada por la expansión de la coca tuvo una composición cultural heterogénea derivada de la pluralidad regional que incluyó a migrantes de Antioquia, el Eje Cafetero y la Costa Atlántica. Sin embargo, no se agotó en la recepción de nuevos inmigrantes sino que se extendió hasta el retorno de los viejos emigrantes. La cuestión de los viejos emigrantes es más compleja de lo que parece, ya que su retorno no significa una integración sin interferencias. El que se va modifica su acervo social y cultural de origen por su desenvolvimiento en un nuevo medio social, razón por la cual se van a incorporar a su repertorio social y cultural nuevas experiencias que van a derivar de la economía de la coca y la guerra. El retorno del Putumayo no sólo tiene que ver con la erradicación y la fumigación aérea de los cultivos de coca sino con el desplazamiento forzado masivo derivado de la guerra luego del despliegue ofensivo y represivo de los grupos paramilitares. Las experiencias sociales y culturales atravesadas por la guerra van a incorporar una memoria

traumática dentro del acervo cultural y social de quien retorna, y eso va a agravar los efectos socialmente desestructurantes de la expansión y generalización del cultivo de coca (Suarez, 2007).

El fenómeno citado, es la manifestación de un nuevo orden político-social donde el grupo armado FARC es el que impone las condiciones, aplica sanciones al pueblo, dirime conflictos entre familias y aplica justicia a través de castigos, sanciones y pena de muerte, donde la población empieza en su concepción a aceptar dichas normas como reales debido a que el poder de las armas se desencadena generalmente en homicidios selectivos. Manifiesta uno de los participantes:

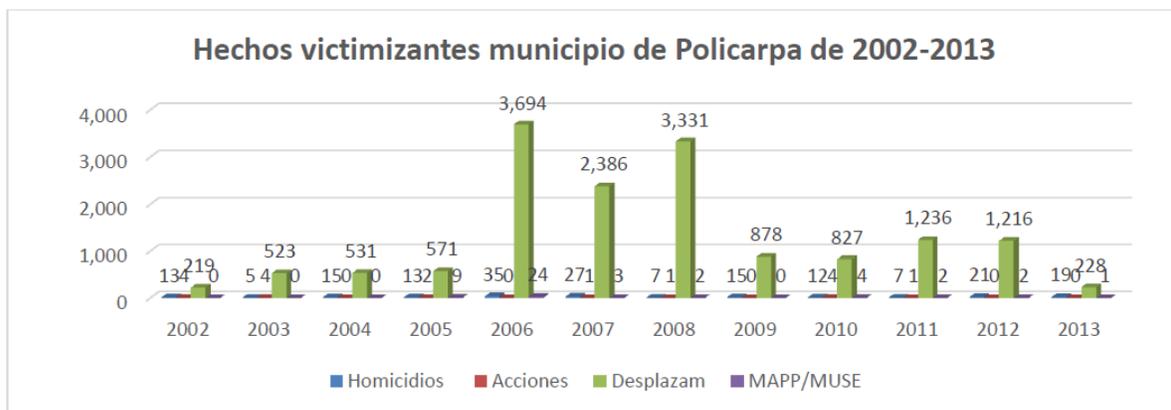
Nos ajusticiaban realizando preguntas y mediando los conflictos, a ellos no les gustaba los ladrones, mentirosos y los que no colaboran con ellos, mantenían un cierto orden porque los otros, esos si mataban por cualquier cosa. La guerrilla de las FARC era por decir así los dueños del municipio, los que mandaba, los que tenían el poder, influyen en cada una de las decisiones del municipio, llegaron a emparentar con las muchachas del pueblo, empezaron a echar raíces. Nosotros nos acostumbramos a eso, como ya tenían familia en el municipio se empezó a genera aceptación. Por eso cuando llegaron los paramilitares todos éramos señalados de sapos, de colaboradores y esas confrontaciones son las épocas más oscuras por decir algo del municipio (Comunicación personal, 17 de noviembre de 2018).

En el año 2004 inicia la concentración del paramilitarismo en el municipio de Policarpa, donde nuevamente la dinámica territorial da un giro total con prevalencia del conflicto por el control territorial, donde la perjudicada nuevamente será la población que se encuentra en medio

del conflicto sobre la cual recae la mayoría de los hechos victimizantes perpetrados por el Bloque Central Bolívar en contra de la población civil porque según ellos eran “sapos”. Los grupos de paramilitares que surgen en Nariño son el Bloque Central Bolívar y el Frente Libertadores del Sur, estructuras que operaron en el Departamento de Nariño, tal y como reza la sentencia T-976 (Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, 8 de octubre de 2004).

La nueva conformación del territorio y las disputas territoriales incrementaron la vulneración de los derechos humanos, la población civil se convirtió en carne de cañón de cada uno de los bandos, es la época donde se produjo el mayor número de personas desplazadas por la violencia, se dieron el mayor número de masacres de la historia del municipio, lo anterior se puede reflejar en la siguiente gráfica donde se toma como línea base de temporalidad del 2002 al 2013, época en la cual operan con mayor intensidad la guerrilla y los paramilitares.

Figura 5. Grafica de hechos victimizantes 2002-2013



Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2012).

En el año 2005, producto de la desmovilización de las autodefensas, se da la conformación de nuevos actores armados conformados por los mismos ex integrantes de las autodefensas, así lo narra uno de los participantes:

Estas bandas se unieron y organizaron para no perder el negocio de la coca y se hacían llamar Organización Nueva Generación “ONG”, todavía los veo por acá pero ya son menitos, si antes hace unos 10 años eran como unos 500. Esa época fue dura, no ve que mataron al Rambo, un miliciano de las FARC, donde empezaron a buscar y a tomar represalias contra nosotros, si eso a toditos nos tocó salir de acá. Ese era uno de los líderes de la guerrilla que operaba en esta zona de Policarpa; en uno de los enfrentamientos con los paramilitares lo mataron, algunos consideran que eso fue entre el ejército y los paramilitares, en esos enfrentamientos los cuerpos de los que mataban los echaban por el río, enteros, por pedazos, decapitados, dicen que al río cuenta historias de más de mil muertos (Comunicación personal, 17 de noviembre de 2018).

Lo anterior marcaría otra diferencia importante con respecto a las FARC, puesto que lejos de mantener la cohesión de la organización, los diferentes bandos y frentes paramilitares apuntaron más hacia la independencia de sus intereses y acciones, de las organizaciones madre; esto con la finalidad de mantener el control local en cuanto a rutas, mercado y producción de alcaloides, esto implicaba la necesidad de ejercer una resistencia permanente contra las organizaciones fuertes - como Rastrojos- y, con ello, el riesgo de desatarse hostilidades entre los diferentes bloques paramilitares. La violencia que suscitarían las diferencias y competencia entre estos grupos armados ilegales, afectaría una vez más a la población civil vulnerable, generando nuevas confrontaciones, exponiendo a la población en medio del fuego cruzado, ocasionando éxodos de habitantes para quienes resultaba intolerable e insostenible continuar con su modo de vida, a causa de la violencia a la que se hallaban expuestos.

En las desmovilizaciones paramilitares es complejo rastrear a las cabezas responsables del negocio del narcotráfico, ya que los actores desmovilizados y rearmados procuran conformar estructuras privadas pequeñas y de bajo perfil; este proceso de fragmentación y reconfiguración permanente, imprime inestabilidad y competencia entre dichas organizaciones, donde la violencia y las pugnas por el poder local se mantendrán como una constante a lo largo del tiempo. Aunque carentes del rótulo “paramilitar”, es innegable el hecho de que estas nuevas organizaciones descienden de aquellas estructuras paramilitares que las precedieron; de ahí el hecho de que estos nuevos grupos armados ilegales, se ubiquen sobre los mismos territorios y copien el modo de actuar de la estructura paramilitar clásica o tradicional, ejerciendo los mismos mecanismos de coacción y control violento sobre la población.

Así mismo, los pobladores narran de manera reiterativa, por parte de mujeres, el abuso sexual como una variable importante en el fenómeno de desplazamiento y abandono de tierras. Este tipo de violencia, empleado indistintamente por todos los grupos post desmovilización, hizo las veces de instrumento para controlar, disuadir y subyugar a la comunidad ante el poder paramilitar, y de castigar a quienes, supuestamente, colaboraban con la guerrilla. La violencia sexual ejercida contra las mujeres de la región, si bien no ha sido denunciada como debería, se constituye no solo en una estrategia para generar terror colectivo e individual, sino también como una manera de producir rupturas al interior de los núcleos familiares afectados, los cuales a su vez conducen a divisiones entre sus miembros que, posteriormente, terminan dividiendo el tejido social de la comunidad. Estas divisiones les permiten a los agentes armados ilegales controlar más fácilmente a los habitantes del municipio. Prueba de lo anterior es el hecho de que muchas mujeres prefieren guardar silencio, para evitar los señalamientos y el estigma social que caería sobre ellas y sus familias.

A lo largo del historial de violencia que ha tenido que afrontar el municipio de Policarpa, el señalamiento o rótulo de “colaborador” de un grupo armado en particular, enemigo de aquel que ejerce el control de la región en una época determinada, resulta ser uno de los principales motivos por los cuales los campesinos de la zona rural se han visto obligados a abandonar sus predios, bajo amenazas y por la fuerza. El rótulo, en la gran mayoría de los casos ha servido como argumento justificatorio para llevar a cabo todo tipo de vejámenes en contra de la población civil, que van desde asesinatos selectivos, torturas y desapariciones, hurto e invasión de predios y hogares, hasta la violencia sexual contra mujeres y menores de edad. Todo lo anterior, desencadena el fenómeno del desplazamiento de los habitantes que temen por su vida y su integridad.

La dinámica territorial, tal como lo narra la presente investigación, en poco más de 30 años ha tenido que cambiar y cada generación desde 1980, se ha visto necesariamente abocada a incorporar percepciones distintas del territorio debido a que la tranquilidad de los pobladores era mucho más fácil de lograr antes de los ochentas mientras que las generaciones subsiguientes tiene una perspectiva marcada por el conflicto que se vive entre amenazas, zozobras e incertidumbres generadas por la guerra.

La llegada de nuevos pobladores del centro del país con intereses centrados en la obtención de dinero producto de los cultivos de coca y del auge de los cultivos ilícitos, empieza a generar nuevas actividades económicas como las que se dan en bares, discotecas y diferentes sitios creados para poder gastar el dinero que sale producto de raspar, vender, comercializar o cuidar los cultivos ilícitos; se arraiga en las nuevas generaciones una cultura de desorden, de derroche y la mentalidad cambia procurando tener dinero con el menor esfuerzo y las pocas escuelas o colegios dejan de recibir estudiantes porque los jóvenes prefieren trabajar que estudiar.

La guerra cambia los territorios y a sus habitantes, dichos cambios lo experimentan quienes han sufrido directamente el flagelo de la violencia. El territorio no es un espacio inerte, es una entidad viva que muta de acuerdo a las circunstancias sociales, económicas, políticas, ambientales y/o culturales. Un factor de los anteriormente citados puede ser el detonante que ocasione el surgimiento o el naufragio de un territorio, la prosperidad o la pobreza, es producto de cada evento, de cada acción.

### **Capítulo Tres. Identificación de la intersección entre política de restitución de tierras y dinámica territorial a partir de los indicadores de desarrollo sostenible**

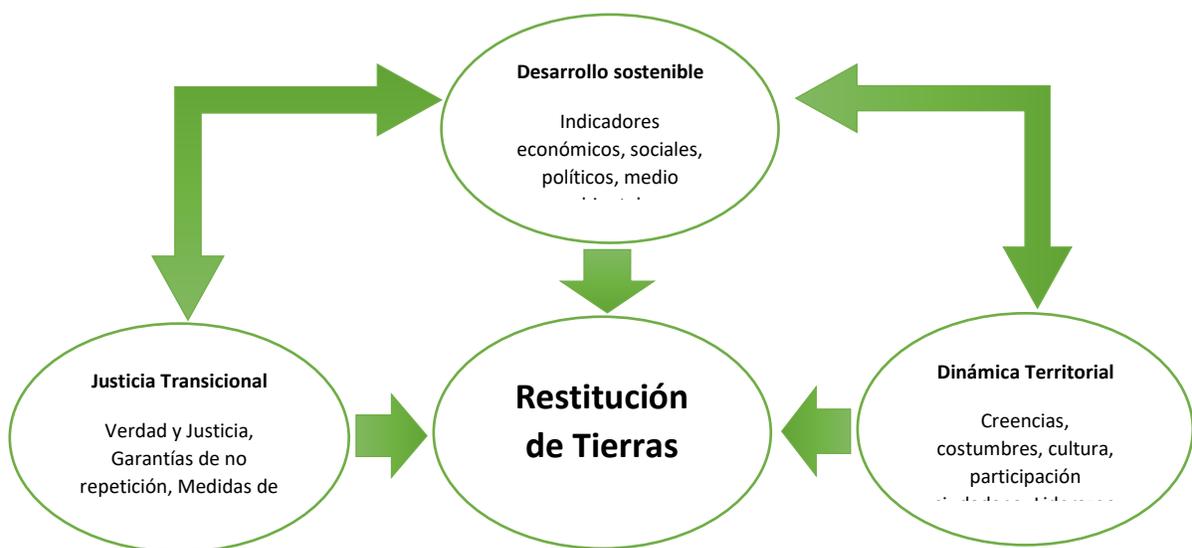
Para analizar la política de restitución de tierras y la intersección que se presenta entre los indicadores de desarrollo sostenible con la dinámica territorial, es necesario abordar la temática teniendo en cuenta un componente adicional como la reparación integral y sus tres pilares fundamentales: 1) Verdad y justicia 2) Garantías de no repetición y 3) Medidas de reparación integral, inmersos en el trámite restitutivo. De acuerdo a la sentencia T-083:

La reparación integral es una obligación del Estado, cuya finalidad es devolver a la víctima al estado en el que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición. Por lo tanto, el hecho victimizante con el cual se vulneraron los derechos humanos genera en favor de la persona que lo padeció el derecho fundamental a la reparación integral, lo que se hace efectivo “a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional, que se desprenden de la condición de víctimas y que deben ser salvaguardados por el Estado independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena de los victimarios (Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, 13 de febrero de 2017).

De acuerdo a la sentencia citada se concluye que la reparación integral demanda todos los esfuerzos del Estado y de la sociedad para llevar a cabo una reparación integral y, para medir dicha reparación, se deben tener en cuenta factores como el desarrollo sostenible y sus dimensiones económicas, sociales, culturales e institucionales que permiten realizar este tipo de análisis integral. Como insumo fundamental de la presente investigación, se revisaron los

Indicadores de Desarrollo Sostenible definidos por la Comisión de las Naciones Unidas (2001). Si se observan los indicadores propuestos en paralelo a la reparación integral, se pueden ver puntos de encuentro entre las dos variables donde a las víctimas del desplazamiento forzado se les debe garantizar en primera medida, las condiciones económicas para su manutención; segundo, condiciones sociales de retorno, con procesos de reintegración, de justicia, verdad y no repetición, garantizando la seguridad de las personas restituidas, tercero, condiciones ambientales para entender el territorio en aras de la productividad con sostenibilidad y, finalmente, condiciones institucionales donde confluyan los actores gubernamentales para la protección integral de los derechos de las víctimas. En el presente contexto, se evidencia la conexión e intersección de los dos factores: desarrollo sostenible y justicia transicional, los dos en armonía logran apuntar a crear un marco especial para la protección y garantía de los derechos de las víctimas, de acuerdo a ello, se propone que los derechos deben estar amparados de acuerdo al siguiente esquema:

Figura 6. Intersección entre desarrollo sostenible, justicia transicional, dinámica territorial y proceso de restitución de tierras.



Fuente: Esta investigación.

## **Intersección Uno: Garantías de No Repetición**

Las garantías de no repetición llevan a que el Estado, sea llamado a garantizar que los sucesos que originaron la vulneración de los derechos no se vuelva a repetir. De acuerdo a los principios internacionales sobre impunidad y reparaciones, divulgado por las organizaciones de las Naciones Unidas, en el principio 35, se expresa que:

El Estado deberá adoptar medidas adecuadas para que las víctimas no puedan volver a ser objeto de violaciones de sus derechos. Con ese fin, los Estados deben emprender reformas institucionales y otras medidas necesarias para asegurar el respeto del imperio de la ley, promover y mantener una cultura de respeto de los derechos humanos, y restaurar o establecer la confianza pública en las instituciones gubernamentales (Comisión Colombiana de Juristas, 2007, p.51).

De acuerdo a lo anterior, se imponen tres medidas para evitar que las víctimas sean objeto de violaciones en sus derechos, en primer lugar la disolución de los grupos armados, como segundo, la derogación de todas las disposiciones legales que favorezcan la creación de condiciones de violencia, y tercero, la separación del cargo de altos funcionarios implicados en las violaciones graves de derechos que se hayan cometido (Comisión Colombiana de Juristas, 2007).

Con base en lo expuesto se puede evidenciar que en el municipio objeto de investigación dicha garantía no se cumple debido a que existe fuerte presencia de actores armados tales como: guerrilla, disidencias, paramilitares y bandas criminales que actúan por el control territorial de la zona; así lo ha hecho conocer la comunidad en los relatos y con las denuncias ante la defensoría del pueblo, además de ello, la fuerza pública en sus mapas de nivel de riesgo lo ha clasificado al municipio como zona de riesgo extraordinario, como se puede evidenciar en el presente mapa:

Figura 7. Mapa de nivel de riesgo por municipio



Fuente: Unidad de Restitución de Tierras (2018)

La fuerza pública que al no contar con las condiciones mínimas de seguridad para la intervención no han dado viabilidad para que se adelante el acompañamiento a los funcionarios en las diligencias catastrales en el territorio, ocasionando que se deba suspender el trámite administrativo de restitución de tierras, que a su vez repercute directamente en las expectativas de los solicitantes, en sus intereses de lograr un retorno, en los tiempos de espera para poder ser atendidos.

Las garantía de no repetición no puede ser entendida como un proceso temporal, ya que tienen la función de garantizar que los hechos de violencia que se presentaron no vuelvan a suceder, dicho esto, en los municipios donde se implemente la política de restitución, se debe garantizar la reconstrucción de la sociedad en un esquema de seguridad, equidad y justicia, para que dichos factores que desencadenan el conflicto no vuelvan a iniciar; y dichas garantías de no repetición sean de carácter permanente, es decir, no es suficiente que se garantice solo el acceso al

territorio, sino la permanencia de la comunidad en el mismo, forjando lazos de reconciliación, eliminando las causas que generan e incentivan el conflicto armado.

Por lo anterior, una de las grandes conclusiones, es que garantizar la no repetición en medio del conflicto, es el reto más grande en los municipios que albergan el conflicto, tal es el caso para la zona de cordillera y costa pacífica nariñense, que se encuentra desbordada por actores armados y por criminales de todo tipo; donde se asesinan líderes sociales, realizan hostigamientos y crean terror en la población. Lo más grave no es el hecho de restituir en medio del conflicto, sino persuadir para hacerlo en medio de la confrontación. Los avances en el número de hectáreas restituidas deben estar acompañados con la materialización de la seguridad y protección de la población civil, salvaguardando la integridad de las personas restituidas. Descrito lo anterior, es necesario cuestionarse, si no existen las condiciones para adelantar el trámite administrativo de restitución de tierras ¿Cómo es posible pensar que existen condiciones para un retorno integral?

La respuesta a este interrogante puede encontrarse en la misma ley 1448 del 2011 y en las sentencias judiciales que han manifestado que el proceso de restitución de tierras se ampara en el marco de justicia transicional, entendida como la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación, y que se enmarca dentro de cuatro principios: a) la obligación del Estado de investigar y procesar a los presuntos autores de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluida la violencia sexual, y de castigar a los culpables; b) el derecho a conocer la verdad sobre los abusos del pasado y la suerte que han corrido las personas desaparecidas; c) el derecho de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario a obtener reparación; y d) la

obligación del Estado de impedir, mediante la adopción de distintas medidas, que tales atrocidades vuelvan a producirse en el futuro. La desintegración de los grupos armados es fundamental para garantizar la no repetición, para generar tejido social y cumplir con los componentes de justicia transicional y solo a través de la mediación del Estado es posible crear un marco político-administrativo que de fin a la problemática generada por la guerra estructural y los actores armados que la promueven.

Otro de los aspectos que se debe tratar para la no repetición es el derecho a la verdad, de acuerdo a ello, la Corte Constitucional en la sentencia T034 del 2017, señala que:

el derecho a la verdad es uno de los pilares fundamentales del proceso de restitución, de conformidad a lo establecido por el artículo 23 de la ley 1448 de 2011, el cual insta que las víctimas, sus familiares y la sociedad en general tienen derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad, acerca de los motivos y las circunstancias que dieron lugar a las violaciones de derechos de los que trata la ley (Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte constitucional, 25 de enero de 2017).

De igual manera en los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC se establece el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, la cual se concentra en cinco aspectos fundamentales, 1) La creación de la comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no Repetición; 2) La unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; 3) la creación de la jurisdicción especial para la paz; 4) Crear las medidas de reparación integral para la construcción de la paz; y 5) garantías de no repetición.

Pese a que existen muchas herramientas jurídicas que fortalecen el proceso de restitución de tierras y las garantías de no repetición, dichas herramientas presentan serias dificultades en la implementación, las víctimas de la violencia del presente municipio aún están a la espera de conocer que paso con sus familiares, vecinos y amigos desaparecidos, encontrar las razones reales por las cuales se vulneraron sus derechos. En el grupo focal, uno de los asistentes narra lo siguiente:

Aquí, en el municipio, aún estamos esperando que con la firma de los acuerdos de paz no dieran razón de nuestras familias, aquí entre los que estamos aún tenemos familiares que se encuentran desaparecidos, donde la última vez que mire a mi hermano, fue hace más de 12 años y fue precisamente en la plaza pública donde lo torturaban por tildarlo y señalarlo de colaborador de las FARC. A mí me gustaría conocer la verdad y que me digan en la cara porque me quitaron a mi hermano, cuáles fueron las razones para llevárselo, el no hacía mal a nadie, él era una persona correcta, ahora yo ya no sé si él se encuentra vivo o lo mataron y lo echaron al río, esa era la forma de desaparecerlo, pero nadie me da razón, de lo que yo he averiguado es que parece que lo mataron y tienen una fosa común por los lados del río. Con la firma de estos acuerdos de paz creímos que nos iban a decir lo que paso, pero hasta el momento nada, ni una sola respuesta, a mí con que me dejen enterrarlo con la bendición de Dios sería suficientes” (Comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

Los aspectos citados muestran que no estamos preparados para garantizar que los hechos similares no vuelvan a suceder, que el estado aún no cuenta con los mecanismos para dar respuesta a dicha necesidad, las garantías de no repetición siguen siendo incipientes, mientras las

condiciones de integralidad del retorno no se cumplan y mientras no exista una reconciliación real entre víctimas y victimarios, el país seguirá dividido entre la sociedad que cree en los procesos de paz y la otra parte de la sociedad que considera que se debe combatir fuego contra fuego, pero nadie piensa en el campesino, en el indígena o en las comunidades étnicas quienes son la población que más ha sentido y vivido la vulneración de sus derechos.

### **Intersección dos: Garantías de Reparación Integral**

De acuerdo al concepto utilizado por la Unidad de Víctimas, la reparación integral es:

...un deber del Estado y es un derecho de las víctimas afectadas por las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y/o las violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, que han sufrido daños severos en sus vidas, su integridad, su patrimonio, sus proyectos de vida personales, familiares y profesionales

Propende por reconocer el daño causado, contribuir a la reconstrucción del proyecto de vida, devolver a la víctima su estatus y la garantía de sus derechos, dependiendo del sufrimiento particular, de la visión del entorno y del sentido de justicia que cada una de ellas pueda tener, pero mejorando su nivel de Goce Efectivo de Derechos. (Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, s. f., párrafo 1).

La reparación integral comprende cinco medidas: Satisfacción, Rehabilitación, Restitución, Garantías de no repetición e Indemnización administrativa. Cada una de estas medidas es implementada por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV.

Figura 8. Medidas de Reparación Integral.



Fuente: Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (s. f.).

De acuerdo a lo descrito por la Unidad de Víctimas, amparada en el derecho internacional, se debe dar lugar a una reparación individual y colectiva de carácter integral; de no ser posible, se debe adoptar las medidas compensatorias de carácter individual en el sentido de que se deben reparar los daños sufridos por la víctima en las cinco dimensiones citadas. En cuanto a lo colectivo, compensar y reparar con las medidas de satisfacción de alcance general como las de restaurar, indemnizar o readaptar los derechos de las comunidades afectadas.

Lo anterior conduce a entender que los derechos de las víctimas no se ven satisfechos únicamente con la reparación económica, sino que deben integrarse componentes de carácter holístico. Esto requiere el compromiso de toda una institucionalidad estatal para armonizar las órdenes judiciales y la implementación de medidas de restitución pertinentes, que vayan en armonía con el cumplimiento de los derechos de las víctimas. Se corre un gran riesgo al no entrar en dicha dinámica debido a que la implementación puede presentar demora en asumir las responsabilidades por parte de las diferentes entidades del gobierno, lo cual queda demostrado en el cumplimiento de las órdenes de sentencia que quedan sin acatar por la carencia de recursos

para asumir las obligaciones en la política pública de restitución. De igual manera, se puede inferir en la presente investigación que existe gran diferencia entre restituir en medio del conflicto y restituir sin conflicto, ya que el primer escenario dictamina de manera inmediata la no satisfacción de las necesidades y principios básicos de garantías y condiciones de seguridad, lo cual se evidencia en el municipio de Policarpa donde, de acuerdo al análisis presentado y a la información recopilada, los actores armados siguen haciendo presencia, dificultando la superación de los hechos debido a que la amenaza y el riesgo siguen siendo evidentes.

El proceso de restitución y la reparación integral no se pueden separar, son causa y efecto; a su vez, y en ese mismo sentido, el Estado y la entidad que lidera el proceso debe garantizar que los trámites administrativos que se lleven a cabo no vayan en contravía del derecho internacional y de la normatividad vigente, y que los lineamientos permitan agilizar el trámite y los procesos, a fin de que no se convierta en una limitante como lo fue en su momento la circular interna DJR 007 del 2017, la cual hace alusión a la calidad jurídica de propietarios retornados (la persona víctima de la violencia que tiene calidad jurídica de propietario y que ya retornó por su propia voluntad pierde el derecho a la restitución debido a que se considera que los hechos ya fueron superados. Por lo tanto, debería negarse el trámite de las solicitudes de inscripción en el sistema de registro que fueran interpuestas por propietarios que ya han retornado, lo cual, a la luz del derecho internacional y de lo enmarcado en la justicia transicional, no tiene soporte argumentativo válido, y conduce al incumplimiento de lo establecido en el marco jurídico de la ley 1448 en cuanto a que las víctimas del conflicto armado tengan una reparación integral independiente si la calidad jurídica de la víctima es propietario, ocupante o poseedor).

Solo hasta el 2018, mediante la circular interna DRJ 01, se deja sin efecto la circular anterior, la cual operó por más de un año en todo el territorio nacional como un lineamiento integral

institucional. Con la circular del 2017 se dejó de atender, se rechazaron o no se inscribieron solicitudes debido a la calidad de propietario retornado, vulnerando sus derechos a la reparación integral por el simple hecho de que voluntariamente, sin proceso alguno por parte del Estado, el solicitante decidió bajo su cuenta y riesgo retomar su predio y volver con su familia a su tierra. Lo anterior pone en evidencia los vacíos jurídicos que aún existen para la implementación de la política de restitución. La reparación integral debe ser adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva, de manera que no se limite a la entrega y formalización del predio, sino que vaya más allá y propenda por el restablecimiento efectivo de los derechos, la dignidad y la condición de ciudadanos. Asimismo, la reparación debe responder a las dimensiones sociales, económicas, ambientales e institucionales, además de las contempladas en el marco de justicia transicional.

El desafío propio que presenta la reparación integral es identificar si se cuenta con la capacidad de cumplir y enfrentar dicho reto y además de ello determinar si el gobierno es consciente de la situación y cuenta con los recursos y las condiciones político-administrativas para dar cumplimiento a la integralidad de los procesos de reparación. Al respecto, en el grupo focal de la presente investigación, uno de los participantes narra lo siguiente:

En mi caso a mí me dijeron que no podía continuar con el proceso de restitución que había salido una circular que decía que si yo ya había regresado a mi tierra y estaba viviendo en ella que ya no tenía como quien dice el derecho a solicitar unas ayudas, que como yo ya estaba por acá que por ese motivo ya no me tenían en cuenta (...) a mí me dolía mucho que pase eso porque si yo regresé era porque la ciudad ya no la soportaba, allá toca vivir casi de la caridad, hacer mandados o lo que tocara para subsistir, por eso después de que pasaron los combates fuertes regresamos, por lo menos el techo si teníamos y se podía cultivar una que otra

cosita, más difícil es vivir en la ciudad sin tener donde dormir. A un amiga de mi mujer también le pasó igual, a él ni siquiera le recibieron la solicitud porque él es propietario y ya vivía por acá de nuevo, así estaba dado en la Unidad, algunos como que presentaron demandas para que les reciban, sino diga usted a los demás ya les habían recibido así estén por acá y vuelta a uno nada, pues es injusto.

(Comunicación personal, 17 de noviembre de 2018).

De acuerdo al testimonio, se presenta una situación real en el territorio, relacionada con que existen muchos solicitantes que estaban esperando una respuesta institucional y cumpliendo los requisitos contemplados en la ley 1448 del 2011, pero les fue rechazada su solicitud o tuvieron decisiones de fondo negativas. Con este antecedente, lo que se logró fue quitarle carga a la institucionalidad pero a costa de re-victimizar con la falta de celeridad en los procesos y trámites administrativos institucionales.

Otro factor, sumado al análisis del retorno integral de la política de restitución de tierras, es la armonización con la normatividad ambiental vigente, dado que, en muchos casos, cuando el predio objeto de restitución recae sobre zonas que cuentan con restricciones ambientales como páramos, reservas forestales, cuencas, entre otros, en el predio a restituir no se puede implementar proyectos productivos. De acuerdo a los datos de la Unidad de Restitución de Tierras, a cerca del 10% de las órdenes de proyectos productivos no se les puede dar trámite por dichas particularidades ambientales, que se convierten en barreras para una reparación económica. Dada estas particularidades, es un gran reto para las instituciones estatales crear mecanismos de coordinación que armonicen el proceso de restitución con la normatividad ambiental y que no se convierta en una limitante para la implementación de un proyecto productivo. Lo que está en riesgo con la falta de armonización de la normatividad ambiental y

del cumplimiento de las órdenes de proyectos productivos es el sustento de las familias que esperan con mucha expectativa mejorar su calidad de vida o al menos contar con ingresos para mejorar la situación económica que les permita satisfacer sus necesidades.

Los aspectos que se puede destacar para dar cumplimiento a la reparación integral y armonizar con los indicadores del desarrollo sostenible se encuentran, primero, en que el Estado debe fortalecer el marco normativo y las directrices de implementación, para que logren ser compatibles con la normatividad ambiental, con las calidades jurídicas que ostentan las víctimas, con los traslapes que se puedan presentar entre solicitudes (individuales o colectivas); segundo: garantizar el presupuesto para la reparación integral. Actualmente existe un déficit de 33.6 billones de pesos para garantizar las compensaciones y el trámite de reparación integral a las víctimas (Congreso de la República de Colombia, 2011). Tercero: la articulación de las instituciones de orden nacional, departamental y municipal para dar cumplimiento a las órdenes de restitución, teniendo en cuenta las competencias de cada una. Cuarto: la existencia de una reforma agraria estructural que permita una distribución equitativa de la tierra.

### **Intersección tres: Verdad y justicia**

En los procesos de paz que han tenido algunos países latinoamericanos, como son los casos de Perú, Argentina, El Salvador o Guatemala, se adelantó la aplicación de justicia transicional después de haber dado fin al conflicto, lo cual permitió que se aplicaran mecanismos para obtener la verdad, la justicia y la reparación de manera mucho más fácil y armónica. Para el caso de Colombia, el restablecimiento de derechos de esta naturaleza presenta un grado más alto de complejidad, debido a que se adelanta el proceso en medio del conflicto, pese a tener los Acuerdos de paz con uno de los actores armados más antiguos del país. Lo anterior puesto que

aún persisten muchas otras fuerzas armadas ilegales cuyo impacto se puede percibir tanto en las ciudades como en zonas rurales.

Otro de los factores que no permite avanzar en los procesos de justicia es el relacionado con los intereses políticos, en el entendido de que el conflicto interno y el narcotráfico permearon las grandes esferas de la política. Por lo anterior, hay actores institucionales que se encuentran se encuentran ante conflictos de interés en el proceso de verdad, y no solo actores institucionales, sino todos los implicados, entre ellos antiguos jefes de las FARC-EP, mandos militares y sectores gubernamentales que pueden estar seriamente implicados. Por ello, muchos prefieren seguir incentivando la guerra antes que aceptar las culpas y reivindicar derechos a las víctimas, pedirles perdón y superar los problemas de manera duradera para reconstruir país.

En el acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC-EP se estableció que era necesaria la construcción de una Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), mecanismo de justicia del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, el cual tiene como función “administrar justicia transicional y conocer los delitos cometidos en el marco del conflicto armado que se hubieran registrado antes del 01 de diciembre del 2016” (JEP, 2018, párrafo 1), y juzgar a cualquier integrante de las FARC-EP, miembros de la fuerza pública y terceros que hayan hecho parte del conflicto armado. Los objetivos de la JEP se orientan a: 1) satisfacer el derecho de las víctimas; 2) ofrecer verdad a la sociedad; 3) contribuir a la reparación de las víctimas; 4) luchar contra la impunidad; 5) adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado, respecto a hechos cometidos en el contexto y en razón de éste; 6) contribuir al logro de una paz estable y duradera.

La justicia y la verdad son ejes transversales a la reparación integral y por tanto están inmersos en las medidas que se adopten para superar los hechos, es precisamente de ahí que nace

la importancia para estos procesos de paz, porque si no se cuenta con dichos mecanismos fácilmente se puede deducir que no se podrá dar un paso a la reconciliación y toda herramienta administrativa adicional perderá fuerza sino se somete a los culpables a los procesos de justicia y a la restitución como mecanismo de reparación. El proceso del pos-conflicto seguirá siendo incompleto ya que la verdad es uno de las columnas fundamentales que se encuentra estrechamente ligado al acceso a la justicia, en tanto que la verdad se logra proscribiendo la impunidad y garantizando actuaciones serias, responsables, imparciales e integrales.

Con respecto a verdad y justicia, uno de los participantes del grupo focal narra lo siguiente:

Uno de los actos de violencia que más recuerdo fue en el 2010, donde hubo un ajuste de cuentas que ellos llamaban, el cual nos dijeron que eran las BACRIM, ese día en el corregimiento de Sánchez asesinaron a más de 10 personas, pero fue de una manera sádica porque a todos los desmembraron, los mutilaron y hasta los abrieron, los cuerpos fueron exhibidos por el corregimiento y tirados al río algunas partes, fue un hecho aberrante...el terror fue horrible en toda la comunidad, muchos salimos desplazados por temor a más masacres, la verdad de ese hecho hasta el momento no se sabe quién fue realmente, dicen que las BACRIM y otros dicen que eran paramilitares, con ayudas del propio ejército. La verdad no se supo y las familias de los masacrados tuvieron que huir, tanto fue así que después nos enteramos que uno de los vecinos de acá se refugió en la ciudad de Cali y dos meses después lo asesinaron en una Panadería. Los hechos más violentos que se han vivido y que eso nos quedó a toditos en la memoria, por eso es nuestro temor, algunos nos dicen que regresemos con el proceso de restitución pero da miedo, pues no es como antes, pero si acá todavía hay varios que siguen

disputándose el territorio y a uno le toca convivir con la zozobra de que vuelva a ocurrir actos de violencia...aunque la alcaldesa ha sido bien frentera ella no ha permitido que se apropien del territorio, pone denuncias, hace gestión para como quien dice vivir un poco tranquilos. (Comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

Frente a lo sucedido la comunidad de Policarpa sigue esperando procesos de verdad y justicia, para conocer y esclarecer quienes fueron los actores armados de la diferentes tomas, de igual manera necesitan conocer las razones por las cuales muchos familiares, amigos y vecinos fueron asesinados, siendo necesario procesos integrales de reconstrucción de los hechos de la memoria histórica de las víctimas y de la sociedad. Es obligación del Estado esclarecer dichos hechos, al igual que someter a los culpables a procesos de justicia y que pidan perdón, sin embargo lo anterior no se puede lograr en un municipios donde el conflicto armado es permanente y es por eso que desde la presente investigación se plantea la necesidad de que existan mecanismos más robustos en el proceso de restitución de tierras, tanto de herramientas jurídicas como administrativas, logrando la integración de los diferentes entes gubernamentales y de la sociedad en general para vivir procesos adecuados de reconciliación y cambiar la dinámica territorial actual de violencia por una dinámica territorial que respete la cultura y las tradicionales ancestrales para construir todos una nueva sociedad rural, que pueda estar libre de violencia y drogas, recuperar los espacios territoriales, aprovechar las ventajas geográficas de cada municipio para hacerlas potenciales con el fin de arropar a la comunidad y dejar de lado los largos episodios de violencia.

A manera de conclusión del presente capítulo se resume las intersecciones que presenta el proceso de restitución de tierras en cuanto las dimensiones del desarrollo sostenible y justicia

transicional como factores fundamentales para que los procesos restituidos sean generadores de transformación social. La tarea pendiente que genera es establecer la metodología que permita medir en cada municipio los avances de la política de restitución de tierras con base en el cuadro referenciado.

Tabla 2. Política de Restitución de Tierras.

<b>Política de Restitución de Tierras</b>				
<b>Dimensiones del desarrollo sostenible/justicia transicional</b>	Social	Económica	Ambiental	Institucional
Reparación integral	Sí	Sí	Sí	Sí
Garantías de no repetición	Sí			Sí
Verdad y justicia	Sí			Sí

Fuente: esta investigación.

## **Capítulo Cuatro. Impacto que ha generado la Política de Restitución de Tierras en el marco del desarrollo sostenible en el Municipio de Policarpa, Departamento de Nariño.**

Para el presente capítulo se considera realizar un análisis de los indicadores de desarrollo sostenible los impactos que genera a manera de conclusión, lo que no se quiere es categorizar si son positivos o negativos debido a que eso depende de la mirada con la que se logre abordar la temática, más que entrar en esa discusión se busca generar conclusiones acerca de si se articulan o no factores del desarrollo sostenible en el proceso de restitución de tierras.

Teniendo en cuenta este aspecto relevante y el capítulo anterior, donde se logra establecer una intersección, se puede inferir que existe gran importancia en que la ley 1448 del 2011 haya reconocido la existencia del conflicto en Colombia y por ende la calidad de víctimas de quienes han vivido de manera directa los atroces crímenes y la violación de los derechos humanos. Este reconocimiento es un gran avance para la búsqueda de la reparación integral, pero muchas veces se puede quedar corto en cuanto a que para poder hablar de reparación, no repetición y retorno, se hace necesario crear todo un aparataje que incluya en los factores de orden social, económico, ambiental e institucional que permita crear acciones y estrategias integrales de mejoramiento de la calidad de vida de quienes han sufrido la guerra.

De acuerdo al contexto del municipio de Policarpa, descrito en el acápite anterior y teniendo en cuenta el trámite de restitución de tierras, el conflicto armado de la zona, las restricciones ambientales y las particularidades de traslaparse con un consejo comunitario COPDICONC, se procede a realizar el análisis de la política de restitución de tierras en el marco del desarrollo sostenible, para lo anterior se utilizó como línea base los indicadores establecidos en el Informe que la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas elaboró en 2001, clasificados

según el nivel en el que pretenden hacer las estimaciones sociales, económicas, medio-ambientales e institucionales (Artaraz, 2002).

Tabla 3. Indicadores para el análisis del desarrollo sostenible.

	<b>Sociales</b>	<b>Medioambientales</b>	<b>Económicos</b>	<b>Institucionales</b>
	Equidad	Atmósfera	Estructura Económica	Sistema Institucional
<b>Temas</b>	Salud	Tierra	Sistema institucional	Capacidad Institucional
	Educación	Océanos, mares y costas		
	Alojamiento	Agua Dulce		
	Crimen	Biodiversidad		
	Población			

Fuente: Veleva y Ellenbecker (2001).

Los indicadores citados en la presente investigación permiten realizar un análisis desde el marco de la justicia transicional, el cual es entendido como:

...la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. (Melamed & David, 2017, p. 191).

Dicho concepto se enmarca dentro de cuatro principios: a) la obligación del Estado de investigar y procesar a los presuntos autores de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluida la violencia sexual, y de castigar a los culpables; b) el derecho a conocer la verdad sobre los abusos del pasado y la suerte que han corrido las personas desaparecidas; c) el derecho de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario a obtener reparación; y d) la obligación del Estado de impedir, mediante la adopción de distintas medidas, que tales atrocidades vuelvan a producirse en el futuro. Además de ello expone que para lograr procesos de justicia y de

reparación se debe tener en cuenta las dimensiones económicas, sociales y culturales que se alinean perfectamente con los indicadores y las dimensiones del desarrollo sostenible que se citan en la presente investigación.

## **Indicadores sociales**

### **Equidad.**

De acuerdo a los indicadores definidos por las Naciones Unidas, se adelanta el análisis de la equidad teniendo en cuenta que a su vez dicho indicador se divide en dos subtemas: pobreza e igualdad de género. El subtema de pobreza se mide a través del porcentaje de población que vive por debajo de la línea de pobreza, el índice de Gini (desigualdad del ingreso) y la tasa de desempleo. El subtema de igualdad de género se mide a través del indicador Razón entre el promedio salarial de mujeres y hombres.

### **Pobreza.**

Se considera a una persona multidimensionalmente pobre si tiene el 33% de las privaciones, es decir, si enfrenta carencia en por lo menos el 33% de las diez variables seleccionadas (educación, escolaridad en años y personas, asistencia sanitaria, salud, mortalidad infantil, nutrición, calidad de vida, bienestar social, electricidad, saneamiento, agua potable, suelo, combustible de hogar y bienes). De acuerdo al Plan de Desarrollo del municipio de Policarpa (Alcaldía Municipal de Policarpa, 2012), se tiene un Índice de Pobreza Multidimensional del 81,6% y el umbral de pobreza es del 50,6%, muy cerca del umbral de pobreza extrema que es del 47%, que corresponde a la proporción de variables en las cuales los hogares son en promedio pobres. Según el DANE, el 46,56% de la población tiene alguna necesidad básica insatisfecha, el 17,54% vive en condiciones de miseria, el 23,60% vive en condiciones de hacinamiento y el 16,79% de la población se encuentra en dependencia económica. Los presentes datos en

comparación con los solicitantes de la unidad de restitución de tierras no presentan gran variación, la mayoría de las personas que acuden al proceso de restitución de tierras en un 90% vive de actividades de pan coger, tienen alguna relación con los cultivos de coca o presentan algún tipo de empleo en predios vecinos. Los solicitantes víctimas del conflicto armado que corresponden a 549 para el municipio de Policarpa, reclaman predios entre una y tres hectáreas de acuerdo a los datos abiertos de la Unidad de Restitución de Tierras (2016). Algunos de los predios de los solicitantes aún se encuentran abandonados debido a que, de las solicitudes existentes, cerca del 60% de la población fue desplazada a ciudades capitales (Pasto, Popayán y Cali), las cuales, de acuerdo a los testimonios, tienen empleos en ventas o actividades comerciales informales. Sumado a lo anterior, de las 549 solicitudes tan solo 157 son inscripciones, es decir, que cumplieron con los requisitos de ley para el reconocimiento del proceso de restitución de tierras las cuales pasan a demanda ante el juez y su posterior sentencia. Uno de los participantes del grupo focal narra lo siguiente:

Las condiciones acá son difíciles, hay gente que vive en las veredas de bien por adentro y solo tienen para sembrar lo del día y una que otra gallinita, Doña Josefina quien es reclamante de tierra ella vive ya casi llegando al corregimiento de la Selva, eso es lejos y peligrosa. La señora es bien Mayorcita y solita, los hijos la abandonaron, ella vive de la caridad, de lo poquito que se le puede dar, además por acá los cultivos que son bien no rinden, pagan mal las fruticas, otros si tienen proyectos de café o cacao pero lo que acá si se da es la coca, esa si crece en nada, por eso muchos mejor se ponen a sembrar coca. (Comunicación personal, 17 de noviembre de 2018).

Otro de los solicitantes manifiesta:

Acá, en las veredas, le pagan el jornal en \$10.000 a \$18.000 pesos, más no dan y toca rebuscarse, yo para que vea tengo dos niñas y unito que viene en camino, y no tengo muchas veces ni para darles de comer, la mujer mía se va a hacer mandados para ayudar en la casa. En el casco urbano es como más mejorcito para trabajar pero como llegaron muchos nuevos y pusieron sus negocios hasta de esas mujeres se ven ahora por acá. Los venezolanos también se están viniendo a trabajar por estos lados. Las fuentes de ingresos son pocas y la agricultura que es lo que más uno hace y a lo que se dedica la están acabando. (Comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

Las principales actividades económicas del municipio se enmarcan en la agricultura (caña de azúcar y caña panelera, frijol, café, maíz, frijol y cultivos de coca), siendo este último cultivo el que mayor representación tiene con 733 hectáreas de coca de acuerdo al último reporte emitido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017). Con respecto a la ganadería se desarrolla de manera tradicional y poco tecnificada, los incentivos turísticos son escasos debido a los problemas de seguridad y a los altos índices de criminalidad, sin mencionar que el municipio es estigmatizado por la compleja situación, por lo cual es muy raro que se presente un incentivo como lugar turístico. Los sistemas de riesgos son escasos y en algunas zonas inexistentes. Los cultivos se manejan de manera tradicional, sacar una carga de cosecha al mercado a la capital nariñense es muy costoso, debido a ello el intercambio comercial se realiza con los municipios vecinos como Rosario, Leiva y Cumbitara que presentan un panorama similar.

Con base en la descripción citada, los solicitantes de restitución de tierras que han obtenido la inclusión en el sistema de registro y se les ha reconocido sus derechos encuentran un panorama

poco favorable en el aspecto económico, dado que las características del territorio no permiten un retorno en condiciones favorables y de acuerdo a los análisis con respecto a los indicadores del desarrollo sostenible no se cumple con las garantías económicas mínimas para mejorar su situación. Sin embargo, lo que ante la mirada de los indicadores es desfavorable posiblemente para el solicitante sea refugio en los fallos de sentencias debido a que las condiciones actuales posiblemente son aún peores, si se mira desde esa óptica es mejor retornar con algunas condiciones económicas a quedarse donde están y continuar con una vida que no se eligió sino que es producto de las situaciones de violencia. En resumen el municipio de Policarpa ha interpuesto ante la Unidad de restitución de tierras 549 solicitudes, todas se encuentran dentro del área microfocalizada, de las 549 solicitudes 352 ya cuentan con decisión de fondo:

Tabla 4. Estado de trámite.

<b>Estado del Trámite Municipio de Policarpa</b>	
No inicio	33
Inscripciones	157
No inscripciones	39
Desistimientos	123
<b>Total</b>	<b>352</b>

Fuente. Unidad de Restitución de Tierras (2015).

De total de las 352 decisiones de fondo que se tiene para el presente municipio, tan solo 157 corresponden a inscripciones, es decir, que solo el 44.6% cumple con los requisitos establecidos por la ley y pasarían a etapa judicial con el fin de que el juez ampare sus derechos; ahora bien, de las 157 inscripciones tan solo 38 cuentan con sentencia, es decir que 119 inscripciones aún no se presentan como demanda o están en despacho judicial para fallo.

De las 38 sentencias que los jueces han proferido ninguna tiene el 100% del cumplimiento de las órdenes, hasta el momento se cuenta con un proyecto productivo ejecutado, seis proyectos productivos aprobados y listos para dispersión de recursos y diez donde se está adelantado la formulación del proyecto con las familias restituidas.

La orden emitida por el juez en cuanto a proyectos productivos tiene un alto impacto con el indicador de pobreza, debido a que sí es una solución viable a generar ingresos a las personas retornadas. Sin embargo, con respecto al cumplimiento de la sentencia de ejecución de proyectos productivos es muy baja demostrado en las cifras de la Unidad de Restitución de tierras, que hasta el 2018 solo cuenta con un proyecto productivo aprobado e implementado en el municipio de Policarpa, que corresponde a una solicitud interpuesta en el 2013, es decir que han pasado más de cinco años y apenas la familia puede retornar con condiciones económicas favorables, lo cual no asegura el éxito del proyecto debido a que el acompañamiento técnico de proyectos productivos no supera los dos años y tampoco le ofrece las garantías para la comercialización, distribución y canales de mercadeo adecuados que le permita sacar ese producto agrícola a la venta.

Uno de los asistentes cuenta la experiencia con respecto a unas ayudas de la Unidad de víctimas, en comparación con los proyectos productivos de la Unidad de Restitución de Tierras:

La Unidad para las víctimas daba ese tipo de ayudas en proyectos productivos y les daban platica para montar galpones y resulta que después del montaje nos dejan sueltos, no nos ayudaban a sacar a vender esos productos...y si no tengo a quien venderlos como hago para mantener, toca comérselos y así desaparecieron los proyectos, no hay vías, medios de transporte para sacar, mire un pollo en criarlo así de campo unos 8 mil pesos se van y se sacan a vender por ahí a doce le

están dando, ahora imagínese llevarlos más lejos, se va todo en transporte, lo mismo acá en restitución va a pasar, no tenemos condiciones, ni conocimientos en comercialización, considero que se debería asociar y capacitarnos para que podamos llevar estos productos a otros municipios. (Comunicación personal, 17 de noviembre de 2018).

Si bien la Ley 1448 permite y brinda estas ayudas para el retorno, no ofrece las garantías de sostenibilidad que le permita a los campesinos retornados sacar el producto al mercado, además de ello la infraestructura, los centros de acopio, las carreteras no son garantía para contar con una cadena productiva sostenible, sobre ese aspecto es importante destacar que el municipio de Policarpa se comunica por la carretera Panamericana con una longitud de 122 km, de los cuales 84 se encuentran pavimentados y 38 km son en vía destapada y en limitado estado de conservación. Las vías del municipio y la conectividad son de segundo y tercer nivel, en regular y mal estado de conservación que no ofrecen las garantías de conectividad, lo cual dificulta el acceso y la comercialización de productos siendo un obstáculo adicional a la falta de conocimiento del mercado de cómo y dónde vender el producto. No es rentable manejar las ayudas de esa manera, siendo necesario una trazabilidad de los productos agrícolas (Diario del Sur, 19 de enero 2019) y fortalecer las cadenas productivas del municipio, de lo contrario van a ser “paños de agua tibia” como dicen los solicitantes. Sumado a lo anterior se encuentra el contexto del municipio donde se sigue registrando la presencia de actores armados quienes, en muchas ocasiones cuando ven que el negocio se vuelve próspero, empiezan a imponer extorsiones y vacunas.

## **Salud.**

A partir de las sentencias de restitución de tierras, una orden clara para las entidades de salud es el acceso y la cobertura que deben tener. Las órdenes son dadas en el sentido de que, a través de la Secretaría de Salud, se deberá garantizar la cobertura de asistencia en salud a la persona y a su respectivo núcleo familiar, en caso de que aún no se encuentren incluidos en dicho sistema, para que puedan ser beneficiarios del sistema de salud subsidiado, de ser el caso. Es preciso que la entidad rinda ante el Juzgado un informe detallado del avance de la gestión dentro del término de quince días, contados desde la notificación de la sentencia (Juzgado Quinto, 30 de noviembre 2017).

Si bien las sentencias judiciales comprenden aspectos de salud donde se menciona que todos los integrantes del núcleo familiar del solicitante deben tener acceso, también es cierto que en los últimos 10 años y de acuerdo a la cartografía social se identifica que la cobertura se amplió en el 2006, la E.S.E Hospital Policarpa pasa a manos de la administración municipal, se encuentra ubicado en la cabecera municipal y actualmente de acuerdo al Plan de desarrollo del municipio existen un médico, un odontólogo, una enfermera por cada 7.000 habitantes y para el caso de los equipos psicosociales es aún más complejo ya que la tasa tiene una variación de un psicólogo por cada 14.100 habitantes. El déficit profesional en salud es crítico y se deriva en que los salarios para los profesionales en salud son más bajos y no es atractivo ir a trabajar a dicho municipio. Por otra parte, el cubrimiento en salud de los demás corregimientos el panorama es peor debido a que los puestos de salud no cumplen con las condiciones necesarias, las brigadas de salud se realizan de manera esporádica por la baja capacidad operativa que tiene el municipio y la escasa mano de obra. Uno de los asistentes del grupo focal narra lo siguiente:

La atención en las veredas se realiza por ahí cada cuatro meses en los corregimientos, nos convocan y hacen campañas, pero como a veces estamos en el jornal no podemos ir porque es un día de trabajo que se pierde. Acá nos enfermamos poco pero los niños si sufren porque como el agua no es potable siempre da daño de estómago. (Comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

De acuerdo al Instituto Departamental de Salud de Nariño (2012), la cobertura de aseguramiento en Régimen Subsidiado de Salud es de 92%. No se han reportado casos de Mortalidad Materna en el último año pero sí en años anteriores, el porcentaje de embarazos en adolescentes es de 28,98% y hay una alta prevalencia de VIH-SIDA, principalmente a expensas de los casos del municipio de Policarpa, y de Sífilis Congénita (2,53 por cada 1.000 nacidos vivos). La tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos es de 45, superando la tasa Departamental, y la Desnutrición Global en menores de 5 años es de 10.2%. Los principales determinantes sociales que influyen en la región para presentar esta situación son la dispersión geográfica, la baja cobertura en educación y la problemática social alrededor del conflicto armado. Se evidencia claramente como nuevamente el conflicto armado hace estragos en la dinámica territorial, donde se manifiesta la complejidad del sector salud y la atención y cobertura tienen relación directa con el conflicto armado. Dado lo anterior, si bien es cierto la orden de la sentencia es clara, el municipio no puede dar cumplimiento a las órdenes debido a la carencia de los recursos y a la dependencia de obtenerlos del nivel nacional a través de proyectos o regalías, aquí recae nuevamente la pregunta: los municipios de quinta o sexta categoría ¿tienen las condiciones que permitan generar estrategias mucho más completas que involucren una mirada holística con un enfoque de sostenibilidad? La carencia de oportunidades hace que los

pobladores sean dependientes del sistema, como se indica con el 89% de la población que pertenece al régimen subsidiado. El participante del grupo focal narra lo siguiente:

Cuando tenemos una emergencia por alguna enfermedad o calamidad en los corregimientos del norte del municipio es muy difícil llegar hasta el casco urbano al hospital, es mucho más fácil algunas veces salir para el municipio de Cumbitara que llegar al casco urbano de Policarpa, las carreteras son malas y no hay transportes así que si uno se enferma y es urgente para salir de allá debe salir en moto o en carro y eso se demora unas dos a tres horas. (Comunicación personal, 17 de noviembre de 2018).

### **Educación.**

De acuerdo a los datos del Ministerio de Educación Nacional (2018) la tasa de analfabetismo en Policarpa es del 9% con corte al 2016, en la zona rural se reporta el 8,89% y en la cabecera el 7,59%. En el nivel de primaria la tasa de cobertura es del 99,32%, y en educación media es del 25,66%. La deserción escolar es en promedio 3.2%, la mayoría se origina en la zona rural debido a que los adolescentes salen de estudiar por embarazos a temprana edad o bien porque tienen que ayudar económicamente a la familia. Uno de los asistentes cuenta:

Yo terminé, a duras penas terminé, puede cumplir ya que por esa época la guerrilla estaba alborotada y utilizaban la escuela y los colegios para resguardarse y no nos dejaban entrar y llegar a aprender. Me toco retirarme de ahí conocí a mi primera mujer me enamore y quedó en embarazo y ya me dediqué a trabajar, el estómago no da espera y ya con los papás viejitos y con la niña me toca ir a trabajar. (Comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

Es precisamente que a mayor edad de los estudiantes mayor probabilidad de desescolarización, abandonando el sistema educativo al culminar el grado quinto de primaria. La pobreza y los bajos niveles de calidad de vida de la población inciden en la deserción escolar. El conflicto armado impacta en la decisión de dejar de estudiar para ayudar a la familia en el sentido propio de supervivencia.

La infraestructura y la capacidad de las escuelas y colegios es baja, muchos de ellos en condiciones precarias que no tienen ni la mínima condición para prestar servicios educativos, la alimentación escolar es de muy mala calidad debido a las distancias y otros factores que impiden cumplir con las minutas y patrones definidos por el Ministerio de educación nacional. Las distancias juegan un papel fundamental, ya que los centros de educación primaria se encuentran en los corregimientos pero para el bachillerato es necesario llegar hasta el centro urbano, la realidad es que muchas veces las familias no tienen para la comida, mucho menos para el transporte de los niños al colegio.

Los adolescentes después de terminar el bachillerato tienen la opción del SENA que hace presencia en el municipio y que además para las víctimas restituidas cuentan con un orden judicial para inscribir a las personas a cursos técnicos y tecnológicos, que les permita mejorar las condiciones de vida a través de procesos de formación con carácter de implementación, sin embargo, dicho orden sigue siendo corto en las pretensiones reales que se quiere alcanzar en la comunidad, donde no solo es educar sino llevar un proceso de formación integral que permita identificar y potencializar las habilidades y destrezas de los pobladores. Es aquí en este punto que nace una nueva visión de intersección, conociendo el contexto y la dinámica del territorio, por qué no potencializar sobre la base de las cadenas productivas, pues los adolescentes y las

nuevas generaciones van a tener pocas alternativas para estudiar y ser agentes de transformación social.

Si bien el casco urbano cuenta con condiciones más favorables, se recae nuevamente en la definición de centro-periferia y, si una familia genera retorno a su predio que queda en la periferia, ¿cómo va a poder desarrollar y potencializar las habilidades a través de la educación si la cobertura es tan baja y las condiciones son tan difíciles que no van a poder permitir continuar con sus estudios?

El panorama no se ve amable cuando realizamos la contextualización e identificamos una política de restitución de tierras que requiere avanzar en la normatividad y contemplar cada uno de los aspectos del desarrollo sostenible, siendo la educación un derecho fundamental no solo para los niños, niñas y adolescentes sino para los mismos solicitantes para que puedan llegar a implementar su proyecto productivo a partir de saber leer, escribir, contar, tener la capacidad de negociación, y habilidades técnicas para mejorar la practica agrícola a través de procesos de formación.

Por lo anteriormente expuesto el indicador de desarrollo sostenible de educación juega un papel primordial para superar las brechas de pobreza y desigualdad y los procesos de reintegración a la sociedad se dan como está demostrado garantizando la educación y la pedagogía sobre prácticas de paz.

### **Alojamiento.**

Dentro de las órdenes judiciales de restitución de tierras se encuentra el punto de acceso y postulación a vivienda. La sentencia relaciona lo siguiente:

ORDENAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Banco Agrario de Colombia, que en el término de treinta días contados desde la comunicación de

la presente orden, incluyan de forma prioritaria a la solicitante y su núcleo familiar, al acceso preferente de los programas de subsidio para mejoramiento de vivienda o programas de vivienda rural que adelante el Gobierno Nacional.

Vencido el término deberá rendir, a este Juzgado, un informe detallado del avance de gestión (Juzgado Segundo, 19 de agosto de 2016, p.17).

Si bien la orden es clara en muchas ocasiones para el caso de vivienda y se puede adelantar la postulación del subsidio de vivienda, pueden pasar más de dos años de la orden judicial y no se cumplen de manera inmediata debido a los trámites que se deben adelantar en las oficinas de los niveles nacionales para poder empezar a desarrollar el proyecto de construcción, el cual depende a su vez de la contratación de las gerencias integrales quienes son las encargadas de ejecutar los proyectos. Por lo anterior, el retorno se va a realizar antes de la entrega de la vivienda en las condiciones en las que se encuentre, y muchas de ellas no son las adecuadas y no ofrecen una calidad de vida para los habitantes. Uno de los participantes cuenta un poco sobre cómo son las edificaciones y viviendas del municipio:

Por acá por Policarpa en la cabecera del municipio tenemos tiendas, hoteles, restaurantes, bares y mucho comercio, las estructuras son mejorcitas, se encuentran en ladrillo, casas bonitas, la coca y ese negocio trajo eso porque antes todas las casas era en adobe o en tapia, las casas de acá son buenas, tienen fachada y se puede ver que en el centro se ve bien el pueblo, la diferencia es las veredas que si existen en ladrillo pero la mayoría son tapia, los pisos son de tierra y para las fachadas no se tiene como echarle una mano de pintura, las casas de las veredas no tiene baño, por lo general es en pozo o en letrinas, tenemos energía pero a todos no nos llega, el agua en el casco urbano si es permanente por acá por

las veredas no tienen ese servicio, toca con motobomba y contratamos a un plomero que nos haga mantenimiento a las mangueras que a veces se sueltan o tapan. Personalmente a mi casa le cambie los techos le eché una nuevas tejas porque estaba lleno de goteras pero cuando las dejan abandonas esas se las come el tiempo, francamente las ayuditas de vivienda se demoran. (Comunicación personal, 17 de noviembre de 2018).

Sumado al testimonio de los participantes de grupo focal, se pudo identificar que la mayoría de los predios en Policarpa son de mediana propiedad, seguido por los minifundios y microfundios y el menor porcentaje de propiedades con mayores extensiones, de acuerdo a los datos recolectados el promedio es de 3.1 hectáreas y en cuanto a la tenencia de la tierra no se encuentra formalizada, hallando propietarios, posesiones, ocupaciones, procesos de falsa tracción que dificultan el acceso a programas de vivienda producto de la baja formalización, el proceso de restitución de tierras permite con la sentencia el reconocimiento al solicitante como legítimo propietario del predio solicitado en restitución de tierras.

De acuerdo al Plan de desarrollo del municipio (Alcaldía Municipal de Policarpa, 2012), el acueducto cuenta con un sistema urbano y rural con un nivel de cubrimiento para el casco urbano del 98.4% y en el sector rural del 76.9%, la calidad de agua es deficiente, se cuenta con un planta de tratamiento de filtros lentos, de arena en diferentes niveles, sin embargo no tiene la capacidad para atender las necesidades del municipio las cuales son compensadas aumentando el caudal con agua no tratada, en definitiva no es apta para el consumo humano. Para el tema de alcantarillado el cubrimiento promedio de todo el municipio es del 46.8%, llegando a un cubrimiento en la zona urbana del 93.9% y en zona rural de apenas el 32.7%, es decir que cerca del 24.75% de la población presenta un manejo inadecuado en la eliminación de excretas. Para el

componente de energía eléctrica el 80.2% del municipio cuenta con servicio, el 19.8% pendiente por cubrir es hacia la zona de Sanchez, Madrigal, Santa Cruz que más o menos son 18 veredas, las que no cuentan con cobertura de energía eléctrica. Si hablamos de infraestructura tecnología la mejor forma de comunicación es por celular, el porcentaje de internet fijo está en el 0.3% y los usuarios que tienen acceso son las entidades alcaldía, entidades gubernamentales, colegios, algunas viviendas, un puesto de internet, hospital, entre otras entidades. La mejor forma de comunicación es por la emisora comunitaria, donde se hacen llamados y la otra forma es vía celular, pero la señal es muy débil en la zona rural. Sobre lo anterior, un participante del grupo focal manifiesta:

Los servicios son malos, la forma de comunicación es por celular y toca de esos viejitos y si uno no tiene celular tiene que dar el número de un vecino o un familiar para que lo llamen a uno, yo por ejemplo tenía uno y ese se dañó y ahora me llaman al de mi hermana, porque no tengo para comprar otro...estoy ahorrando (dice en medio de algunas risas)... La otra forma es con la emisora comunitaria cuando lo necesitan del pueblo o cualquier cosa, lo hacen llamar por ese medio o si hay una convocatoria de la Alcaldía toca estar pendiente del radio, por eso yo si lo llevo al jornal, uno no sabe. (Comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

El progreso no llega donde la guerra existe y eso es lo que le ha pasado al municipio de Policarpa. Se encuentra rezagado por un abandono donde en pleno siglo XXI aún no se cuenta con las condiciones mínimas en vivienda, se vive en épocas antiguas con casas de tapia, servicios básicos insatisfechos y una brecha amplia de desigualdad. La realidad de los solicitantes de restitución de tierras es que buscan en el retorno aliviar su carga y retomar su vida y es ahí donde

radica la importancia de los procesos transversales, donde se hace necesario una mirada holística para atender a la población víctima de la violencia, la cual no tiene que ser subsidiaria sino por el contrario jugar un papel mucho más protagónico, donde pueda reinventarse y crear las condiciones para optar por un proyecto de vida en el área rural. Existen muchos solicitantes que desisten del proceso de restitución de tierras porque dicen “yo por allá no vuelvo”, y ese sentir es debido a que las condiciones no se dan para generar sostenibilidad en las familias restituidas.

### **Crimen.**

De acuerdo al capítulo uno de la presente investigación ya se conoce claramente cuál es el contexto de violencia por el cual atravesó el municipio de Policarpa, de acuerdo a ello solo se va a mencionar que la dinámica del territorio cambió totalmente a una dinámica impuesta por los grupos armados de turno. Hasta el momento y desde la década de los años 80 no ha existido un periodo de total calma y seguridad para los habitantes. Sin embargo, sí existió, en el 2014, un periodo en el cual se presentaron las condiciones mínimas de seguridad para adelantar el proceso de restitución de tierras y es precisamente en ese periodo donde nace la primera micro focalización (Secretaría Jurídica, 2016); la seguridad, un requisito indispensable para adelantar el trámite administrativo de restitución de tierras, se encuentra contemplado en la ley 1448 y sus decretos reglamentarios al igual que en los conceptos de justicia transicional. El proceso de intervención del trámite de restitución de tierras se inicia para este municipio en el año 2014, donde se genera gran expectativa entre la comunidad de Policarpa, debido a que como se mencionó es uno de los municipios de Nariño con el mayor número de personas desplazadas producto del conflicto armado, sin embargo, de acuerdo a los datos suministrados por la unidad de restitución de tierras existen 551 solicitudes que se han presentado, siendo un número bajo

para la cantidad de personas desplazadas que equivale a 7.000 para el caso de este municipio, de acuerdo a los datos suministrados por la unidad de víctimas.

Actualmente el municipio no cuenta con las garantías de seguridad para adelantar los tramites de restitución, sin embargo, el trámite continúa en medio del conflicto, es de esta manera que se llega a alcanzar la cifra de 157 inscripciones y demandas que se encuentran radicadas ante los jueces de restitución y de las 157 inscripciones se han proferido 38 sentencias correspondiente al 24.2% de las demandas presentadas. Sin embargo y de acuerdo a la premisa de progresividad contemplada en la ley 1448 del 2011, solo hasta el año 2018 se logra micro focalizar la totalidad del municipio, la cual debió suspender el trámite administrativo debido a que no se pueden adelantar los procesos de georreferenciación y toma de puntos geográficos a los predios objeto del trámite por el personal de la URT (Secretaría Jurídica, 2016). Las condiciones de seguridad no le permiten a la fuerza pública tener acceso, los cuales sugieren no intervenir hasta tanto las condiciones de seguridad sean favorables. El orden público del municipio nuevamente se ve afectado en los últimos dos años esto debido a la firma de los Acuerdos de paz , con la entrega y dejación de las armas por parte de las FARC el municipio queda expuesto a nuevos actores armados y de las llamadas ahora disidencias que tratan de ocupar dicho territorio entrando en conflicto con las organizaciones criminales ya existentes llamadas Nuevas Generaciones, Águilas Negras y el Ejército de Liberación Nacional, que quiere incursionar en dicho municipio anteriormente manejado por las FARC.

La presente disputa más la presencia de cultivos ilícitos trae una nueva dinámica al territorio por parte de los grupos armados al intensificar la lucha para poder controlar los cultivos ilícitos, las zonas de comercialización y el negocio de los alcaloides, donde con panfletos cada grupo armado relaciona que llegó la hora del orden y las amenazas a la comunidad se presentan

tildando de colaboradores a quienes estén en contra de los nuevos grupos insurgentes; es por lo anterior que la Unidad de restitución de tierras, al no contar con las condiciones de seguridad, decide suspender el proceso y esperar hasta que las condiciones cambien y sean favorables para la intervención, por lo cual surge el interrogante ¿Si no existen condiciones para adelantar el trámite administrativo cómo es posible que existan condiciones para el retorno si la garantía de seguridad y no repetición no existe? Uno de los asistentes al grupo focal narra lo siguiente:

Los grupos armados nunca se van a ir de acá hasta tanto no nos libremos de la coca, si hay cultivos estará presente el delincuente, uno ya los reconoce quienes son pero a uno no le hacen nada porque ya nos conocen, el problema y el temor es que empiecen los enfrentamientos directos entre ellos mismos, ya se han presentado algunos, la otra vez mataron a uno de la guerrilla del ELN me parece y esos empezaron a tomar represalias y a matarse entre ellos, pero por acá la seguridad es complicada...(explica además) ...el municipio se divide en dos, en la parte de la cabecera municipal es más fácil vivir por allá, no hay tanto problema el lío es por acá para adentro por el norte que es la salida al pacífico en esa parte si se los ve más regular. (Comunicación personal, 17 de noviembre de 2018).

La intervención del proceso de restitución de tierras tuvo que ser suspendida en mayo del 2018 y hasta el momento no existen las condiciones para adelantar el trámite correspondiente. Otro de los detonantes ha sido la relación con la costa pacífica, cuando la fuerza pública hace presencia en los municipios de dicha zona los grupos insurgentes se desplazan a los municipios de cordillera, este acontecimiento se vivió con la fuerte ofensiva contra alias “Guacho”, pues mientras los enfrentamientos se originaban en la costa pacífica por parte del ejército, los actores

armados se empiezan refugiar en los municipios de la cordillera, es decir, hacia el municipio de Policarpa, Cumbitara y Rosario.

Desde la firma de los Acuerdos de paz hasta el momento existe la inconformidad en las bases de la guerrilla de las FARC, que consideran que lo pactado en los acuerdos no se ha cumplido, lo cual deja mucha división entre los líderes negociadores y las bandas que hacen presencia en territorio, donde el camino y la alternativa que tienen es optar por retomar las armas con una nueva denominación como actor armado, con otra ideología pero con los mismos propósitos de dominio territorial. Uno de los asistentes narra lo siguiente:

La calma que también se vivió fue durante los acuerdos en el 2016 y 2017 donde se crearon las zonas veredales, el municipio de Policarpa tuvo participación activa del proceso especialmente las veredas Betania/La Paloma, durante este tiempo hubo gran presencia no solo del ejército sino institucional y pensábamos que íbamos a vivir un poco más tranquilos pero ese tiempo ya pasó y ahora continuamos en la misma, hasta más coca hay y gente nueva y eso que los venezolanos también están trabajando acá en las veredas con lo de la coca. (Comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

Grandes dificultades enfrenta el proceso de restitución y más en el Departamento de Nariño, que no cuenta con presencia de la fuerza pública y de la institucionalidad, las zonas más afectadas aún continúan con las expectativas de que les devuelvan sus predios, lo cual va a ser imposible si el conflicto armado es constante en el municipio, lo anterior denota que si los avances se presentan no son precisamente en materia de seguridad y criminalidad donde los índices negativos siguen siendo constantes y desde que existan armas operadas por grupos insurgentes el pueblo jamás estará tranquilo, no se puede crear condiciones cuando la principal

que es la seguridad se incumple. Forzar a restituir en medio conflicto y de cultivos ilícitos es una idea efímera que va en contra vía de lo expuesto en los postulados de justicia transicional y lo contemplado en los indicadores de desarrollo sostenible.

### **Población.**

El municipio históricamente ha sido afectado por el conflicto armado y en las últimas décadas se suma el fenómeno del narcotráfico y la lucha del territorio de los grupos armados ilegales, así del total de la población que equivale a 15.583 personas 7.075 son personas víctimas del conflicto armado. En razón de la proporción anteriormente explicada, los resultados determinan que un 45.4% de personas víctimas del conflicto armado siendo casi la mitad de la población del municipio son víctimas directas e indirectas de la violencia. Por otra parte, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI en el municipio de Policarpa corresponde a 46.56%, cifra que representa una mayor vulnerabilidad y capacidad de respuesta comunitaria e institucional (Juzgado Quinto, 20 de septiembre de 2017), frente a la dinámica del conflicto armado, cifra que contrasta con un 6.28 de N.B.I del municipio de Pasto. La tasa de promedio de crecimiento en el sector urbano para este cuatrienio se estima en un 2.85% y en el sector rural en un 1.71% promedio anual, para año 2015, el Municipio tendrá una población cercana a los 18.408 habitantes para el 2020, observándose un leve crecimiento, con mayor tendencia en el área rural. En este municipio, existe más cantidad de hombres, aproximadamente 101 por cada 100 mujeres, la dependencia económica es moderada, por cada 56 personas dependientes existen 100 personas económicamente activas y alrededor de 19 adultos entre los 65 años y más por cada 100 personas menores de 15 años.

En cuanto a la composición étnica el municipio de Policarpa, no cuenta con un registro de información sobre la cantidad de población de esta naturaleza. Para el año 2005, el Departamento

Administrativo Nacional de Estadística (2005) reporta un número de 123 afrodescendientes. En el Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015, se referencia un Censo de identificación escolar que realiza el Consejo Noruego para los Refugiados (2012, citado en Alcaldía Municipal de Policarpa, 2012), en donde se establece que existen 211 indígenas, 5 ROM y 1.531 afrodescendientes. La población del municipio se identifica como mestiza, pero con presencia de población afrodescendiente perteneciente al Consejo Comunitario para el Desarrollo Integral de las Comunidades Negras COPDICONC.

La población del municipio de Policarpa tuvo un notable crecimiento desde el año 2000 debido a la bonanza cocalera, que atrajo a pobladores de otras partes del país donde lograron asentarse en la diferentes veredas que trajo consigo nuevos hábitos de vida, el comercio creció al igual que los establecimientos como bares, discotecas y cantinas que era refugio de los coccaleros para pasar el tiempo, tal como lo narra uno de los participantes del grupo focal:

Llegaron gente que nunca se había visto en el municipio con acentos de Caleños y Paisas que vinieron a poner negocios para los raspachines y para la gente que se estaba lucrando con el negocio de la coca, crecieron los bares y esas cantinas, donde los fines de semana era gran cantidad de gente, borrachos y peleas que no dejaban descansar, en el casco urbano peor porque donde más sitios había de comidas y demás, también el negocio de la ropa, almacenes y comercio, los hoteles también se empiezan a llenar y la gente venía acá con el ánimo de quedarse, compraron predios y montaron sus cultivos, la tranquilidad del municipio cambió mucho y la guerra y esas matas cambiaron la cultura de nuestro municipio, porque las familias propias de acá salieron desplazadas.

(Comunicación personal, 17 de noviembre de 2018).

Con el proceso de restitución de tierras el panorama del municipio en cuanto a población no es cambiante, no existen muchas familias retornadas que tengan sentencia de las 157 inclusiones, tan solo 38 cuentan con sentencia de las cuales 22 son familias que ya habían retornado, de las demandas pendientes existen solicitantes en un 30% que no desean retornar porque miran que no existen condiciones para el retorno, no tienen arraigo por la tierra que dejaron o simplemente ya su forma de vida cambió y les interesa más mantener su trabajo en la ciudad que volver a su tierra.

El panorama que se describe es posiblemente el factor que no permite que el territorio recupere su identidad debido a que no existe un verdadero proceso de retorno, como ya se ha dicho en la presente investigación regresar no es retornar, y un territorio para que tenga una construcción de una identidad necesita un largo proceso de “desparasitación”, de sacar todo lo malo, las peores prácticas de violencia, los arraigos producto del narcotráfico, la influencia del dinero fácil, es decir, que si hablamos de población necesariamente necesitamos hablar de una nueva práctica y concepción de la dinámica del territorio, que lastimosamente no se va a poder construir hasta que no se arranque de raíz el narcotráfico. La población seguirá siendo fluctuante entre regiones y crecerá bajo el enfoque de las ganancias fáciles y poco a poco la identidad, creencias y costumbres tienden a desaparecer, debido a que la población y su pensamiento se orientan a buscar oportunidades en las ciudades capitales para dejar atrás ese panorama de violencia. Se hace indispensable un llamado para que junto a los procesos de retorno se brinden garantías que va muy ligadas a temas de seguridad, con una cultura que parta de la pedagogía de la paz.

## **Medio ambiente.**

El municipio de Policarpa, gracias a su ubicación geográfica, tiene varios pisos térmicos y una temperatura promedio de 24 a 26 grados centígrados durante el año, cuenta con un nivel de precipitaciones anuales de 2.200 mm, en dos periodos lluvioso y seco. Posee gran cobertura vegetal y de selva espesa conformada por bosques primarios y secundarios en los cuales se puede destacar el charmolon, morochillo, el chilco y cucharo. El porcentaje de bosque representa el 60% de la cobertura del suelo del total de territorio, la proporción más significativa se encuentra en los cerros de Góngora, Piñas, Martingo, Loma de La Cruz, Loma Guaira siendo las elevaciones geográficas con importancia para el municipio. Gran parte del territorio está conformado por una extensa zona perteneciente a la cuenca del Pacífico, con especies maderables y de fauna de gran valor ambiental. También se encuentra gran cantidad de vegetación de tipo boscoso en las veredas de los corregimientos de Restrepo, Madrigal, San Roque, Sánchez y Santa Cruz, en general, donde hay una gran riqueza florística con bosques bien formados con una mínima intervención del hombre, en donde su uso está dirigido a la conservación del medio ambiente; pero en los alrededores de las cabeceras de los corregimientos y las veredas de estos, las zonas de cultivo son amplias, terrenos que son dedicados al cultivo de la coca principalmente, potreros y cultivos de pan coger, y las zonas de bosques se limitan a la protección de nacimientos y algunas corrientes de agua. Los bosques primarios y secundarios, se localizan en el sector del corregimiento de Santacruz, en la vereda Villamoreno, margen izquierda aguas abajo del río Iscuandecito en la vereda la Cuchilla y terrenos aledaños a la quebrada Las Varas; también se localizan en el corregimiento de Madrigal en las veredas de El Cairo, Santa Lucía, La Dorada, y parte alta de la vereda La Independencia; así mismo, en las veredas San Pablo, Santander y Nacederos del corregimiento de Restrepo. Desafortunadamente,

estas zonas están expuestas a la presión por la ampliación de las áreas de cultivos de coca y esta situación pone en peligro la integridad de estos ecosistemas, que ocupan una extensión de 200 hectáreas, equivalentes al 0.25% del área municipal (Alcaldía Municipal de Policarpa, 2012). Los bosques secundarios y en regeneración, se encuentran en los nacimientos de las quebradas de las microcuencas y en las márgenes de las mismas; también se encuentran pequeñas áreas de bosques aislados. Estos bosques han sido intervenidos cada vez más, han sido reducidos con fines de ampliación de la frontera agrícola, formación de potreros, y extracción de leña. Estas zonas se encuentran alternas con otras formaciones vegetales en los diferentes corregimientos del municipio, por lo que no se puede hablar de zonas homogéneas. La utilidad de la vegetación natural relacionada con los bosques está representada en la importancia que tiene en la conservación del paisaje, la regulación de los caudales de las quebradas y los ríos de la zona, el hábitat de especies de fauna amenazadas y de especies de flora que aún persisten.

El municipio de Policarpa se encuentra en la zona de influencia de la cuenca del río Patía, y está bañado por las subcuencas del río San Pablo, fuentes hídricas que se despliegan por la gran mayoría del territorio municipal. El municipio se ha caracterizado por no sufrir índices elevados de escasez de agua, sin embargo, cabe resaltar que en algunas zonas del municipio las condiciones climáticas se ven afectadas por la escasez de lluvias, principalmente en los corregimientos de Altamira, veredas: El Crucero, El Encanto, La Florida, Altamira, El Pedregal, Sombrerillos y El Rosal; Especial de Policarpa, veredas: San Antonio, Campo Alegre, La Montañita, Guadualito, La Guasca, Bravo Acosta, La Palma y Panecillo; Restrepo, veredas: La Toldada, Las Canoas y El Cerro; y El Ejido en el sector Higuerones. La precipitación en esta zona es baja, este fenómeno ligado a una alta evapotranspiración y a la poca retención de humedad, determina un déficit hídrico en los suelos de esta región por períodos prolongados,



personas que tengan calidad jurídica de ocupantes y/o poseedores se debe adelantar trámite de sustracción ante el Ministerio del medio ambiente, que dará el aval para que se pueda dar continuidad al trámite de restitución de tierras y posiblemente llegar a la formalización del predio (El trámite de Evaluación de Viabilidad de Sustracción en Áreas de Reserva Forestal de Orden Nacional es un proceso mediante el cual la autoridad ambiental evalúa la pertinencia de levantar la figura jurídica de reserva forestal de Ley 2° de 1959 o en un área específica para el desarrollo de un proyecto, obra o actividad; en este sentido la evaluación de sustracción está referida a una decisión de ordenación del área objeto de solicitud). El trámite de sustracción contempla que son 85 días hábiles para adelantar el proceso, sin embargo, de acuerdo a los datos de la Unidad de restitución de tierras territorial Nariño puede tardar en promedio dos años en presentar una decisión de sustracción. De acuerdo a lo anterior, el proceso de restitución de tierras se hace más largo para las víctimas y se debe suspender hasta que no se cuente con una decisión por parte del Ministerio del Medio Ambiente, por otra parte es necesario destacar que el componente ambiental impacta directamente en la aprobación de las órdenes judiciales de proyectos productivos, debido a que se deben contemplar las restricciones ambientales en la adjudicación del proyecto y puede tardar más de un año después de emitida la sentencia. Un participante del grupo focal narra lo siguiente:

A nosotros nos toca esperar mucho por una respuesta de tierras (hace alusión a la Unidad de restitución de tierras), a mí me salió la sentencia en el 2017 y hasta el momento no tengo proyecto productivo, dicen que tengo problemas con la restricción ambiental y que por allá no puedo implementarlo, ya he ido varias veces a tierras a preguntar pero no me dan respuesta, es que deberían dejarnos hacer pero con el compromiso de cuidar el agüita y no dañar la tierra lo que

nosotros queremos es tener ingresos para la familia. (Comunicación personal, 17 de noviembre de 2018).

La presente situación impacta directamente el componente medio ambiental porque la Ley 1448 no contempla de manera explícita la conservación y protección del medio ambiente; las decisiones de restitución de tierras y los proyectos productivos que las sentencias contemplan muchas veces son frenados por necesidad de dar cumplimiento a la normatividad vigente en materia ambiental ya que no se hacen compatibles con la trazabilidad del proceso de restitución de tierras. Se requiere restituir y cumplir con la normatividad ambiental dando una oportunidad de ejecutar proyectos productivos sostenibles y armonizados a las costumbres y tradiciones de las comunidades y de los pueblos restituidos. En el municipio de Policarpa, el proceso de restitución debe ser complementado con mecanismos de conservación y preservación ambiental.

Otro de los aspectos que se debe tener en cuenta en el componente medio ambiental, es el control y erradicación de los cultivos ilícitos, el Estado en el afán de minimizar la problemática de cultivos ilícitos piensa que la mejor medida, la más fácil y rápida, es la fumigación con glifosato, sin pensar en la salud, en la integridad de la familias y sin calcular los graves impactos medio ambientales que se generan. Camilo Romero, Gobernador de Nariño, hizo referencia al tema durante una audiencia ante el alto tribunal:

Indicó que Nariño tiene claro que hay que acabar con las plantaciones de coca, combustible de cualquier guerra, pero bajo ninguna vía que implique un riesgo a la vida y al deterioro ambiental, así como de la salud de los habitantes... “Me aterra la lógica del argumento que nos pongamos como Estado a la par de la criminalidad en el sentido de decir que como ya hay afectación ambiental por parte de los criminales, qué importa contaminar con glifosato. Eso es rebajar el

Estado a nivel de la criminalidad” (Sala de Prensa Gobernación de Nariño, 8 de marzo de 2019, párrafos 3-4).

La población retornada merece el respeto y cada habitante debe contar con un territorio como espacio sagrado, donde la diversidad en flora y fauna no se altere, vincular a las cadenas productivas los ecosistemas, buscar el menor impacto negativo con las actividades antrópicas propias del territorio con el medio ambiente. La política de restitución tiene la obligación de incluir en su actuar la protección del medio ambiente y la vinculación del mismo en las dinámicas del territorio.

### **Institucional.**

Par abordar el tema de institucionalidad es necesario identificar dos aspectos claves, el primero es la participación ciudadana y el segundo la presencia institucional. En cuanto al primero se puede afirmar que el municipio de Policarpa participa activamente en temas políticos y elecciones populares, cuentan con una estructura conformada por la Alcaldía y sus dependencias para la correcta gestión político-administrativa, además de la acción de un Concejo municipal que da trámite a los proyectos del municipio. En algunas ocasiones, en el transcurso de la historia del municipio, las elecciones se han visto afectadas por temas de orden público; de lo anterior, uno los participantes del grupo focal narra lo siguiente:

En la política se participa unos que tienen intereses más activamente que otros, anteriormente por ahí por el 2008 las elecciones eran complicadas, la guerrilla no dejaba participar, hacía toques de queda y no se garantizaba la participación, ahora ha mejorado la presencia y participación, ya no limitan tanto el que uno vote, en esa época que le cuento (2008) se decía que uno de los aspirantes a la alcaldía tenía vínculos con guerrilla y fue un periodo difícil porque no se podía

confiar en nadie para opinar si votar por uno o por el otro. (Comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

El municipio ha tenido periodos difíciles donde no se ha logrado una participación activa, sin embargo, en los últimos años presenta una aparente calma en cuanto a procesos electorales, es clave mencionar que el abstencionismo es alto.

Con respecto al segundo componente se puede identificar que existe baja capacidad de asociarse y de cooperación entre los pobladores del municipio, tal vez debido a que confluyen muchos intereses, donde prima el interés individual sobre el colectivo y por la misma desconfianza que da el liderar procesos de transformación en situaciones de violencia donde se evidencian muchos casos, sobre todo en Nariño, con lamentables asesinatos de líderes sociales. Con respecto a lo anterior, en la reunión de grupo focal, uno de los asistentes narra lo siguiente:

Es difícil ese tema de asociarse uno no sabe ya con quien vive al lado, acá hay mucha gente desconocida y con todo lo que está pasando es difícil confiar, en las noticias se ve como matan a los líderes sociales por allá por Tumaco y después la vayan a coger con uno, entonces es mejor no meterse en esos temas.

Anteriormente nos amenazaban y nos perseguían yo creo que por eso es que ya no se participa, además para reunir a la gente de todas la veredas ese difícil por la comunicación y porque no hay recursos para hacer reuniones, a veces participamos en las que son lideradas por víctimas o por la unidad de tierras pero que nosotros propiamente dicho es difícil. A mi si me gustaría pero ojalá con condiciones buenas para no andar en apuros como dicen. (Comunicación personal, 17 de noviembre de 2018).

Aunque el panorama no es el ideal para emprender procesos de gobernabilidad, existen algunas organizaciones que impulsan dichos procesos, entre ellas se encuentra el Comité de víctimas, el Comité de productores de café, Asociaciones agrícolas, entre otras organizaciones que propenden por el desarrollo del municipio, pero son grupos pequeños que necesitan integrarse para alcanzar mayor impacto.

Ahora bien, si la participación ciudadana es un tema que se puede identificar y que hace parte fundamental de la gobernabilidad, también es necesario analizar la presencia del Estado y se llega a la conclusión que durante los periodos más crudos de guerra en el municipio se puede identificar que la presencia de las fuerzas armadas era mínima y quien imponía el orden y dinamizaba los procesos sociales era la guerrilla, o el grupo que se encuentra de paso. De esta manera lo narra uno de los participantes del grupo focal:

En el periodo del 2002 al 2008, la presencia de ejército y la policía era mínima, los que imponían el orden era la guerrilla de las FARC y después los paramilitares, esos dos grupos mediaban en los conflictos entre vecinos y a veces hasta familiares y ponían orden al pueblo de que no haya ladrones, vicios, etc., esta situación se vivía de esa manera, los de las FARC eran como más dados a nosotros, como decir más cercanos, pero esos paras si eran jodidos, era a lo que ellos decían, ahora ya hace presencia el ejército y tiene una base militar que custodia toda esta parte de cordillera, del Rosario, Policarpa y Cumbitara pero no es suficiente porque si les quisieran hacer un atentado les hacen. (Comunicación personal, 27 de octubre de 2018).

Garantizar la seguridad siempre ha sido uno de los primeros pasos para restablecer el orden de un municipio, a lo cual contribuye la presencia de la fuerza pública que a su vez ayuda a

consolidar la institucionalidad. Actualmente en el municipio de Policarpa confluyen varias instituciones públicas y entidades sin ánimo de lucro, entre ellas se puede identificar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que hace presencia con la Estrategia de cero a siempre y con programas de atención a la primera infancia, la niñez y la adolescencia; la Unidad de víctimas, el Comité de justicia transicional; la Unidad de restitución de tierras; el programa de Consolidación territorial con la estrategia de erradicación manual de cultivos ilícitos, el SENA con programas de formación y asistencia técnica; la ONU hace presencia con incentivos a proyectos productivos y; la UNODC con la formulación y ejecución proyectos sociales y productivos que generan ingresos para cambiar la mentalidad de dependencia respecto a los cultivos de uso ilícito.

Se puede observar que existe presencia institucional y que se ejecutan actividades pero cada una opera de manera aislada sin trabajar de forma articulada para la superación y el restablecimiento de los derechos de las víctimas.

Cabe mencionar que durante el proceso de restitución de tierras y el retorno por parte de las víctimas, si bien la sentencia formula algunas órdenes encaminadas al restablecimiento de esos derechos, los jueces de restitución no asumen enfoques y criterios unificados. Lo anterior se puede evidenciar en tres sentencias analizadas en la presente investigación, la cuales corresponden a los años 2016, 2017 y 2018.

### **Análisis de Sentencias de Restitución de Tierras**

La sentencia No. 2015-00207 (Juzgado Segundo, 7 de julio de 2016) profiere doce órdenes, las cuales van dirigidas a la gobernación, al municipio, al IGAC, a Instrumentos públicos, al SENA, a la Unidad de Víctimas, a Restitución de tierras, al Ministerio de Agricultura. En la orden número doce establece:

En aras de dar cumplimiento a lo informado en el literal p) del artículo 97 de la ley 7448 de 2077 sobre contenido del fallo, y en especial teniendo en cuenta la facultad de emitir las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce de los derechos de las personas reparadas; y teniendo en cuenta que la Unidad Administrativa Especial ha verificado la existencia de otros requerimientos de la comunidad del sector, para garantizar la estabilidad del proceso, se ordena, que en un término no superior a seis meses se dé cumplimiento a lo siguiente:

- [...] formular el plan de retorno del desplazamiento masivo ocurrido entre los años 2001 y 2012. [Orden emitida a la unidad administrativa especial para la atención y reparación de las víctimas UARIV y al comité de justicia transicional de Municipio].
- [...] diseñar e implementar el programa de empleo y emprendimiento “plan de empleo rural y urbano”. [Orden dirigida al Ministerio del trabajo, al SENA y a la unidad de víctimas].
- [...] Implementar su asistencia en el lugar, haciendo énfasis en que las acciones encaminadas al estudio de las necesidades de niños, niñas y adolescentes. [Orden dirigida al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar].
- [...] iniciar las gestiones para la implementación del sistema de alcantarillado, que requiere la vereda Montañita. [Orden dirigida a la Alcaldía del Municipio y a la Gobernación de Nariño].

- [...] estudio acerca de la viabilidad en la implementación de proyectos productivos sustentables en el predio con el fin de aumentar la diversificación y producción local de alimentos, en el Corregimiento Especial de Policarpa, Municipio de Policarpa. Así como la instalación de huertas familiares y comunitarias, que permitan producir en sus tierras parte de su alimentación, mejorando así no sólo su oferta alimentaria sino también la oferta de productos. [Orden dirigida a la Alcaldía, a la Gobernación de Nariño, al DPS y al SENA].
- [...] implementar el programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas del conflicto PAPSIVI. [Orden dirigida al Ministerio de salud y protección social en coordinación con la UARIV].
- [...] incluir de manera prioritaria a la presente solicitud en los planes y programas de crédito. [Orden dirigida al Banco Agrario].
- [...] destinar los recursos para la financiación del distrito de riego. [Orden dirigida a la Gobernación de Nariño]. (pp. 14-15).

De la anterior sentencia se puede evidenciar que se trata de adelantar un acercamiento hacia la integralidad del retorno, las órdenes van enfocadas a dar respuesta a las necesidades de las víctimas de manera transversal, asunto que va más allá de devolver un predio, donde se deben garantizar todas las condiciones para que cada víctima pueda ser restablecida. Sin embargo, se puede evidenciar que no todas las sentencias son proferidas con las mismas consideraciones y además de ello muy pocos fallos se cumplen debido a que las instituciones manifiestan no contar con la capacidad operativa para ello, es por esto que en otras sentencias se empiezan a modular las pretensiones y por lo tanto el alcance es limitado con respecto al reto de restituir y de garantizar el retorno integral.

En la sentencia 101 (Juzgado Quinto, 15 de diciembre de 2017) se incluyen trece órdenes dirigidas a las siguientes instituciones: Agencia Nacional de tierras, Instrumentos públicos, IGAC, Alcaldía de Policarpa, Unidad de Restitución de Tierras, SENA, UARIV y Centro de Memoria Histórica. En esta sentencia, muchas de las órdenes van dirigidas a la formalización del predio a través del IGAC, al proceso de adjudicación por parte de la Agencia nacional de tierras y al registro del predio en instrumentos públicos. La sentencia analizada cita las siguientes ordenes: implementación de proyectos productivos (se dirige a la Unidad de restitución de tierras); alivio de Pasivos, lo mismo que el estudio de la posibilidad de incluir al solicitante y todo su grupo familiar en el proceso de reparación integral establecido en la ley 1448 del 2011 (orden dirigida a la Alcaldía de Policarpa); Al SENA se ordena crear programas de formación y cursos de capacitación técnica preferiblemente relacionados con proyectos productivos.

En comparación con la primera sentencia, se puede evidenciar que las órdenes son mucho más moduladas en el sentido de encontrar cuatro componentes básicos: 1) formalización y legalización del predio, 2) proyectos productivos, 3) capacitación y 4) alivio de pasivos; dejando por fuera otras dimensiones que hacen parte del desarrollo sostenible y de un proceso de retorno adecuado incumpliendo con las garantías previstas en la ley. De acuerdo a lo anterior se puede evidenciar que en vez de avanzar a procesos más integrales de retorno, se retrocede a disposiciones no vinculantes.

El Juzgado Cuarto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto (29 de agosto de 2018), determinó doce órdenes dirigidas especialmente a la Agencia Nacional de Tierras, a Instrumentos públicos, a la Alcaldía de Policarpa, a la Unidad de Restitución de tierras, al DPS, a la UARIV, al SENA, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Las primeras órdenes se dan al igual que las anteriores para el proceso de legalización y

formalización de tierras. Las órdenes fueron las siguientes: alivio de Pasivos (orden dirigida a la Alcaldía de Policarpa); implementación de Proyecto productivo (orden dirigida a la Unidad de Restitución de Tierras); inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), garantizando la atención, asistencia y reparación humanitaria integral, incluyendo al solicitante y su núcleo familiar en el programa de atención psicosocial y salud integral a las víctimas (PAPSIVI), así como la inclusión en los diferentes beneficios, medidas, planes, programas y/o proyectos contemplados en la ley 1448 del 2011, diseñados con la atención humanitaria de emergencia y de transición, la superación de vulnerabilidad y la reparación integral de la víctima tal y como lo establece el Decreto 2569 del 2014 (orden dirigida la Unidad de Víctimas); inclusión en los programas de formación técnica (orden dirigida al SENA).

Las tres sentencias analizadas solo son una línea base que pretende mostrar la dimensión que tiene el retorno, pues si bien se contemplan algunas medidas de reparación integral, no se incluyen todos los factores que permiten armonizar dicho trabajo de restitución con el desarrollo sostenible. Se dejan de lado grandes retos en educación, en integración de las institucionalidades, en equidad, igualdad, en procesos de reinserción social.

Del análisis resultante de las sentencias se puede concluir que si existe impacto de la política de restitución de tierras, pero no contempla todo los aspectos para llegar a un desarrollo sostenible y no cuenta con criterios de justicia transicional. No se trata solo de definir si los impactos son positivos o negativos, se trata es de lograr que respondan a las necesidades de una población vulnerable, se trata de dignificar a las víctimas, de crear procesos estables amparados en el desarrollo sostenible aquí no solo se trata de la formalización de predios, se deben crear condiciones para garantizar la seguridad, el retorno y la no repetición, lograr condiciones económicas sostenibles y sustentables, garantizar el acceso al agua, saneamiento básico,

educación, salud, bienestar y por supuesto procesos transversales de verdad y justicia, lograr la reconciliación con el sector rural.

## **Conclusiones**

En el marco de la presente investigación, gracias a los grupos focales adelantados con la población de Policarpa y a la información suministrada por las entidades gubernamentales, se alcanzaron los objetivos propuestos dirigidos a identificar los impactos que genera la política de restitución de tierras en la dinámica territorial en el marco de los indicadores de desarrollo sostenible. Lo anterior permitió identificar diversos factores asociados para lograr una reparación integral garantizando el derecho de las víctimas. De acuerdo a lo anterior, se elaboran las siguientes conclusiones.

### **Política de restitución de tierras**

A partir de la ley 1448 (Congreso de la República de Colombia, 2011) y sus decretos reglamentarios, se reconoce la existencia del conflicto armado en Colombia, se establece un marco jurídico que garantiza los derechos de las víctimas amparados en los preceptos de justicia transicional. Lo anterior es de suma importancia para crear condiciones propicias para reconocer y restablecer los derechos, conocer la verdad y que los culpables de los crímenes cometidos se sometan a la justicia.

Para adelantar el trámite administrativo de restitución de tierras y garantizar el retorno integral de las familias víctimas de la violencia, el primer requisito que se debe tener en cuenta es las condiciones de seguridad, sin ese componente fundamental el proceso de restitución no es viable. Para el caso del municipio objeto de estudio no se cumple dicha condición ya que actualmente confluyen varios actores armados que se encuentran en disputa de la zona, la presencia de cultivos ilícitos hace que se presenten enfrentamientos por el control territorial haciendo que la dinámica del territorio siga inmersa en el conflicto. Si dicho factor de seguridad es ausente ningún proceso de retorno es posible.

Las cifras de avances en el número de solicitudes atendidas en el municipio de Policarpa muestra que de las 549 solicitudes que se han presentado en la unidad de restitución de tierras, 352 han sido atendidas para un nivel de ejecución del 64% en 8 años, es decir, un avance del 8% por cada año de implementación. De las 352 que han sido tramitadas tan solo 157 corresponden a inscripciones, es decir, que solo el 44.6% cumple con los requisitos establecidos por la ley y pasarían a etapa judicial con el fin de que el juez ampare sus derechos, lo anterior a su vez indica que 195 solicitudes han sido negativas, es decir, el 55.4%. Ahora bien, de las 157 inscripciones tan solo 38 cuentan con sentencia, es decir que 119 inscripciones aún no se presentan como demanda o están en despacho judicial para fallo. De las 38 sentencias que los jueces han proferido ninguna tiene el 100% del cumplimiento de las órdenes, hasta el momento se cuenta con un proyecto productivo ejecutado, seis proyectos productivos aprobados y listos para dispersión de recursos y diez donde se está adelantado la formulación del proyecto con las familias restituidas. Las cifras presentadas se derivan precisamente por la falta de seguridad en la zona donde no se ha logrado intervenir en su totalidad debido al orden público y al conflicto armado que se vive en la zona de manera permanente.

En el municipio de Policarpa, la afectación ambiental que se presenta en gran extensión es la Reserva Forestal del Pacífico, lo que condiciona la inclusión de los procesos de solicitantes con calidad jurídica de ocupantes, pues es necesario adelantar gestiones para la sustracción del área actualmente afectada a fin de incluir en el registro de tierras abandonadas y despojadas, a aquellos solicitantes sin la calidad jurídica de propietario o poseedor, teniendo en cuenta la prohibición de adjudicación de tierras al interior de zonas reservadas establecida en el artículo 209 del Decreto 2811 de 1974 (Presidencia de la República, 27 de enero de 1975). Si bien la medida de suspensión se realiza principalmente en procura de proteger el derecho fundamental a

la restitución de tierras y de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada, los procesos adelantados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible son demasiado demorados (aproximadamente 2 o 3 años), dilatando el acceso a los beneficios que puede otorgar el juez de restitución a través de los fallos proferidos.

De conformidad con el artículo 75 de la ley 1448 (Congreso de la República de Colombia, 2011), para ser titulares del derecho a la restitución las personas deben tener una relación con el predio como: propietarias o poseedoras, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación; situación que genera inequidad en los municipios afectados por reservas forestales o territorios colectivos, pues determinar la calidad jurídica es primordial al momento de adoptar una decisión de fondo que resuelva la solicitud impetrada por ciudadanos que reclaman en restitución sus fundos, en el entendido de que los beneficios de este proceso se otorgan con mayor facilidad para propietarios y poseedores, y resultan más tardíos o nulos para los ocupantes de tierras baldías. En el municipio de Policarpa se observa claramente dicha situación debido a la presencia del territorio colectivo del Consejo Comunitario para el Desarrollo Integral de las comunidades negras de la Cordillera Occidental de Nariño COPDICONC, que presenta un elevado porcentaje de solicitudes individuales dentro de territorio colectivo, las cuales han desencadenado en desistimientos expresos, no inicios de estudio formal del caso, o en no inclusiones en el sistema de registro (RTDAF) por no cumplir con el presupuesto de calidad jurídica. En este entendido, los accionantes que cuenten con calidad jurídica de propietarios o poseedores, una vez cumplan con los presupuestos dictados por la Ley de Restitución, pueden ser incluidos en el RTDAF, al existir derechos adquiridos que el Estado debe respetar. No obstante, esta situación no es la misma en solicitantes cuyo análisis jurídico y catastral no arroja información que permita identificar documentación en la que se reconozca la

titularidad sobre el inmueble, catalogando su calidad jurídica como “ocupante”. Para lo anterior el Estado debería fortalecer sus mecanismos de reparación que permitan garantizar el acceso a la administración de justicia de estas víctimas que sufrieron el flagelo de la violencia al igual que un propietario o poseedor, con la desventaja de no contar con un derecho adquirido sino con una mera expectativa, dejando claro que no existen garantías para las personas que no tienen una situación jurídica consolidada.

El derecho de las víctimas a la restitución como componente fundamental de la reparación integral, no solo es regresar o retornar al predio, es contar con los mecanismos de reparación integral con medidas tales como la rehabilitación, la satisfacción y garantías de no repetición relacionadas con la justicia distributiva y restaurativa, en aras de lograr la dignificación de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado. El estado como agente garante de la política de restitución de tierras debe fortalecer y unificar los criterios jurídicos para tomar las decisiones del caso sin que los solicitantes sean re victimizados y/o rechazados por emanar directrices diferentes a las estipuladas en la ley que para el presente caso se denominaron “propietarios retornados” donde se vulneraron derechos a víctimas propietarios que han retornado a su predio de manera voluntaria y que se negó el derecho a la restitución bajo el precepto de que el hecho ya fue superado.

El conflicto en Colombia es un hecho histórico que muchos autores han trabajado llegando a la conclusión que la precaria política rural, el abandono estatal y el conflicto sobre la tenencia de la tierra son los mayores detonantes de la lucha armada en Colombia, la distribución inequitativa de la tierra es un acontecimiento real que desencadena conflicto. La brecha que no se cerrará hasta que exista el desarrollo de una política rural integral pensada y articulada con la sostenibilidad. Como sociedad estamos en la obligación de crear estos espacios y pedirle al

gobierno que exista un proceso real de integralidad con el agro, la dinámica de los territorios y procesos sustentables y sostenibles.

El gran promotor y financiador de los grupos armados es el narcotráfico, desde los años 70s el país vive en esta dinámica. Para implementar una política de restitución de tierras, lo primero que no debe haber es cultivos de uso ilícito, mientras exista presencia de cultivos ilícitos habrá violencia y mientras existan los dos el conflicto permeará a la sociedad, se seguirán rompiendo los valores humanos y se crearán condiciones para generar ideas en relación con la obtención de dinero fácil.

La institucionalidad debe entrar en la dinámica de propiciar el retorno integral, no se puede pensar en que las órdenes de los jueces son suficientes, es indispensable crear condiciones desde la institucionalidad que viabilicen los procesos de restitución de tierras, se debe dejar claro que el retorno es integral y en ese sentido el gobierno está llamado a dar cumplimiento a la reparación y todos sus esfuerzos deben estar enfocados al restablecimiento y la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Se requiere crear mecanismos de articulación entre los diferentes estamentos permitiendo que las instituciones trabajen de manera coordinada y armonizada que responda al cumplimiento de las órdenes de restitución de tierras de manera transversal, donde se logre dar cumplimiento a cada una de las dimensiones del desarrollo sostenible.

La Justicia transicional es un concepto con profunda relación con los indicadores de desarrollo sostenible. Mientras la justicia transicional promueve las condiciones para una reparación integral, los indicadores de desarrollo sostenible evalúan si existen dichas condiciones, de esta manera la relación se hace evidente para poder crear mecanismos administrativos, políticos, económicos y sociales para la reivindicación de los derechos y a su

vez dichos mecanismos deben ser medidos y evaluados con el fin de identificar si se logran cumplir los objetivos planteados en la reparación integral. La perfecta armonía que existe entre justicia transicional, indicadores de desarrollo sostenible, dinámica territorial son los eslabones que permiten que el proceso de restitución de tierras y la garantía de los derechos se haga efectiva.

La política de restitución de tierras dentro de sus órdenes judiciales incluye la implementación de proyectos productivos, lo cual a toda luz es necesario para crear las condiciones económicas de subsistencia digna a las familias restituidas, sin embargo, para ejecutar dicha orden se requiere que tengan en cuenta proceso de comercialización que garanticen el éxito de la implementación de proyectos productivos, fortalecer las cadena de valor de cada región y crear las condiciones para un intercambio comercial favorable. De igual manera la capacitación en carreras técnicas y tecnológicas a los beneficiarios de los proyectos es indispensable para que las personas restituidas se conviertan en gestores de su mejoramiento económico-material y pasen de una condición de víctimas a una nueva vida de campesinos emprendedores.

## **Recomendaciones**

Se recomienda establecer mecanismos de medición adecuados sobre la política de restitución de tierras debido a que actualmente la forma de medición depende de la misma institucionalidad pero no existe un mecanismo propicio que analice las dimensiones para el retorno integral. La manera más apropiada para mejorar las políticas públicas es con procesos de medición acertados y efectivos, en esa medida considero que para que tenga aplicabilidad dicha medición se debe adelantar teniendo en cuenta el contexto de cada territorio pero con parámetros en común, garantizando no solo la objetividad sino proceso acertados de identificar fortalezas y limitaciones de la política de restitución de tierras.

Se considera necesario adelantar un estudio jurídico sobre las sentencias judiciales de restitución de tierras que permitan unificar criterios de reparación a nivel nacional y que dichos criterios respondan a las necesidades de los solicitantes garantizando un retorno integral que pueda articularse con las dimensiones del desarrollo sostenible, que sean transversales garantizando la viabilidad del proyecto de vida de las familias restituidas.

La formalización de la tierra en Colombia es un desafío en el cual hasta el momento no es muy claro, debe construirse una política rural integral que permita definir y normalizar las calidades jurídicas de los predios, es decir, garantizar el acceso a la tierra y por ende incrementar el número de propietarios, ya que actualmente la tenencia de la tierra se encuentra en manos de unos pocos. Además de lo anterior se requiere garantizar la inversión en comercio, infraestructura, educación, tecnología para el sector rural permitiendo estrechar las brechas de desigualdad e inequidad.

## Referencias

- Alcaldía Municipal de Policarpa. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal. Un Policarpa mejor. 2012-2015*. Recuperado de:  
<http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/policarpa-pd-2012-2015.pdf>
- Artaraz, M. (2002). Teoría de las tres dimensiones de desarrollo sostenible. *Revista Ecosistemas*, 11(2). Recuperado de:  
<https://www.revistaecosistemas.net/index.php/ecosistemas/article/view/614>
- Bonilla, E. & Rodríguez, P. (1997) *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales*. Tercera Ed. Santafé de Bogotá, Colombia. Ediciones Uniandes.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2007). *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones*. Compilación de Documentos de la ONU. Recuperado de:  
[http://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/principios\\_sobre\\_impunidad\\_y\\_reparaciones.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/principios_sobre_impunidad_y_reparaciones.pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011. Recuperado de:  
<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES (2009). Huyendo de la Guerra. Boletín informativo, N 72. Bogotá. Recuperado de:  
[https://issuu.com/codhes/docs/codhes\\_informa\\_n\\_\\_72](https://issuu.com/codhes/docs/codhes_informa_n__72)
- De La Rosa, S. M. (2015). Los más de mil muertos que se llevó el río Patía. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16447393>

Defensoría del Pueblo. (2011). *Violencia Sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas en Pasto*. Informe temático. Recuperado de:

[http://www.mdgfund.org/sites/default/files/GEN\\_ESTUDIO\\_VBG%20Narino.pdf](http://www.mdgfund.org/sites/default/files/GEN_ESTUDIO_VBG%20Narino.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). *Boletín. Censo General 2005*.

*Perfil Policarpa – Nariño*. Recuperado de:

<https://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/narino/policarpa.pdf>

Diario del Sur. (19 de enero de 2019). *Requieren ayudas para el posconflicto en Policarpa,*

*Nariño*. Recuperado de: <http://diariodelsur.com.co/noticias/local/requieren-ayudas-para-el-posconflicto-en-policarpa-narino-496110>

Echandía, C. (2004). La guerra por el control estratégico en el suroccidente colombiano. *Revista Sociedad y Economía*. Número 7, 65-89. Recuperado de:

<https://core.ac.uk/download/pdf/11860652.pdf>.

El Heraldo. (18 de febrero de 2015). *Las teorías del origen del conflicto armado en Colombia*.

Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/politica/las-teorias-del-origen-del-conflicto-armado-en-colombia-184562#>

Escuela Superior de Administración Pública. (2009). Sistema de documentación e información municipal. Policarpa. Recuperado de:

[http://cdim.esap.edu.co/Combosdependientes.asp?PnDepartamentos=52&Pnmuni=52540&fbclid=IwAR1CGpsgEtBon5Cp7DJ5eUqN13SNiLa8\\_s8ePeREs\\_a2x6ydd2jyysDuDp0](http://cdim.esap.edu.co/Combosdependientes.asp?PnDepartamentos=52&Pnmuni=52540&fbclid=IwAR1CGpsgEtBon5Cp7DJ5eUqN13SNiLa8_s8ePeREs_a2x6ydd2jyysDuDp0)

Hamui A. & Varela M. (2012) La técnica de grupos focales. *Metodología de investigación en Educación Médica*. 1(30) 56-60. Recuperado de:

[https://www.researchgate.net/publication/265172470\\_La\\_tecnica\\_de\\_grupos\\_focales](https://www.researchgate.net/publication/265172470_La_tecnica_de_grupos_focales)

Ibañez, A. M. (2008). El desplazamiento forzado en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza. Recuperado de:  
<https://books.google.com.co/books?id=IFU7DwAAQBAJ&pg=PA3&lpg=PA3&dq#v=onepage&q&f=false>

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER. (2004). Área de desarrollo rural del Alto Patía. Recuperado de: <https://slideplayer.es/slide/3278539/>

Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA. (28 de abril de 2003). Resolución número 000402.

Instituto Departamental de Salud de Nariño. (2012). *Plan de Salud Territorial. Salud para el buen vivir*. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/Paginas/mapa/Analisis-de-Situacion-Salud-Narino.pdf>

Jurisdicción Especial para la Paz. (2018). *Jurisdicción Especial para la Paz*. Recuperado de:  
<https://www.jep.gov.co/Paginas/JEP/Jurisdicion-Especial-para-la-Paz.aspx>

Juzgado Cuarto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto. (29 de agosto de 2018). Sentencia. Rama Judicial. Consejo Superior de la Judicatura: San Juan de Pasto. *Radicado: 520013121003-2017-00045-00*.

Juzgado Quinto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto. (20 de septiembre de 2017). Sentencia No. 51. Rama Judicial. Consejo Superior de la Judicatura: San Juan de Pasto. *Radicado: 52000131210022016-00088-00*. Recuperado de:  
<https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/715012/520013121002-201600088-00++Policarpa++20+Septiembre+2017.pdf/fd3c5d72-4f75-4795-a216-2daaad1df091?version=1.0>

Juzgado Quinto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto. (30 de noviembre de 2017). Sentencia número 87. Recuperado de:

<https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/500129/520013121002-201600157-00++Pasto++30+Noviembre+2017.pdf/73f965f6-024b-4ad4-bf37-746c9ff3d7a3?version=1.0>

Juzgado Quinto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto. (15 de diciembre de 2017). Sentencia No. 101. Rama Judicial. Consejo Superior de la Judicatura: San Juan de Pasto. *Radicado: 52835-31-21-001-2017-00070-00.*

Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto. (7 de julio de 2016). Sentencia. Rama Judicial. Consejo Superior de la Judicatura: San Juan de Pasto. *Radicado: 520013121002-2016-00109-00.*

Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto. (19 de agosto de 2016). Orden de Restitución de Tierras. Fallo Judicial. Recuperado de:

<https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/501300/2016-00066++Tabl%C3%B3n+de+G%C3%B3mez++19+Agosto+2016.pdf/217ec65d-b4a9-4455-8f4c-3c0151650e63?version=1.0>

Martínez C. P. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), 165-193. Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005>

Martínez, P. (2013). Ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia en contexto. *Berlín, FDCL*. Recuperado de: [https://www.tni.org/files/download/martinez-ley-de-victimas-](https://www.tni.org/files/download/martinez-ley-de-victimas-web.pdf?fbclid=IwAR0fISjYkXd0PNjriyK15FD5iELJwEXO2Yym95mt4Fm0AbTRVWGfq1HtAh4)

[web.pdf?fbclid=IwAR0fISjYkXd0PNjriyK15FD5iELJwEXO2Yym95mt4Fm0AbTRVWGfq1HtAh4](https://www.tni.org/files/download/martinez-ley-de-victimas-web.pdf?fbclid=IwAR0fISjYkXd0PNjriyK15FD5iELJwEXO2Yym95mt4Fm0AbTRVWGfq1HtAh4)

- Melamed, V., & David, J. (2017). La justicia transicional: la llave hacia una salida negociada al conflicto armado en Colombia. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*. 12(1), 185-206. doi: 10.18359/ries.2469
- Mendoza, A. M. (2012). El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado. *Revista de economía institucional*, 14(26) 169-202.
- Ministerio de Educación Nacional. (2018). *Estadísticas en Educación Básica por municipio*. Recuperado de: <https://www.datos.gov.co/Educacion/ESTADISTICAS-EN-EDUCACION-BASICA-POR-MUNICIPIO/nudc-7mev>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2012). Estadística 2012. Recuperado de: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/Estad%C3%ADsticas-2012.aspx>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2017). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017. Recuperado de: [http://biesimci.org/Documentos/Documentos\\_files/Censo\\_cultivos\\_coca\\_2017.pdf](http://biesimci.org/Documentos/Documentos_files/Censo_cultivos_coca_2017.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2018). Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2018. Colombia. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Octubre/INFORME\\_MONITOREO\\_DE\\_CULTIVOS\\_ILICITOS\\_2017\\_FINAL.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Octubre/INFORME_MONITOREO_DE_CULTIVOS_ILICITOS_2017_FINAL.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz Colombia. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Presidencia de la República (27 de enero de 1975). Decreto 2811 de 1974. *Diario oficial No. 34.243*. Recuperado de:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_2811\\_1974.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2811_1974.html)

Sala de Prensa Gobernación de Nariño (8 de marzo de 2019). *No al glifosato en Nariño y el país: energético llamado del gobernador Camilo Romero ante Corte Constitucional*. Recuperado de:

<https://xn--nario-rta.gov.co/inicio/index.php/sala-de-prensa/noticias/2007-no-al-glifosato-en-narino-y-el-pais-energico-llamado-del-gobernador-camilo-romero-ante-corte-constitucional>

Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. (8 de octubre de 2004).

Sentencia T-976/04. Recuperado de: [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-976-04.htm#\\_ftn10](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-976-04.htm#_ftn10)

Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. (13 de febrero de 2017).

Sentencia T-083/17. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-083-17.htm>

Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional de Colombia. (25 de enero de 2017). Sentencia T-034/17. Recuperado de:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-034-17.htm>

Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2016). Decreto 440 de 2016.

Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=65603>

Sistema de Información Ambiental de Colombia. Ministerio de Ambiente. (s. f.).

*Caracterización Biofísica, Socioeconómica y Cultural de la Reserva Forestal del Pacífico*.

Recuperado en: <https://siatpc.iiap.org.co/docs/avances/zarfpc.pdf>

Suárez, A. F. (2007). Sistema de Alertas Tempranas. Informe Estructural de Riesgo: Zona Cordillerana Occidental del Departamento de Nariño. Recuperado de:

[https://l.facebook.com/l.php?u=http%3A%2F%2Fwww.defensoria.gov.co%2Fes%2Fpublic%2Fatencionciudadanoa%2F1469%2FSistema-de-alertas-tempranas%3Ffbclid%3DIwAR1xk35crLWBwYZpspRtB4f\\_cYCUAqXV9y1HMhuzZh\\_ssglZLFnOdcKtRHg&h=AT1OjsAkA-1yFy99FzZXF9fk\\_uXP-RH9NI5wO1S18CTYeOmrk7vd3aFfFicb23wJ-xtV8WGPc84RF\\_NjSMszXIxLyuL8BzsgObLde4IrMBIFSEP2NtAtGpQpIABbG6lNyc5j](https://l.facebook.com/l.php?u=http%3A%2F%2Fwww.defensoria.gov.co%2Fes%2Fpublic%2Fatencionciudadanoa%2F1469%2FSistema-de-alertas-tempranas%3Ffbclid%3DIwAR1xk35crLWBwYZpspRtB4f_cYCUAqXV9y1HMhuzZh_ssglZLFnOdcKtRHg&h=AT1OjsAkA-1yFy99FzZXF9fk_uXP-RH9NI5wO1S18CTYeOmrk7vd3aFfFicb23wJ-xtV8WGPc84RF_NjSMszXIxLyuL8BzsgObLde4IrMBIFSEP2NtAtGpQpIABbG6lNyc5j)

Tamayo, H. (2015). Conflicto Armado en Colombia: factores, actores y efectos múltiples. El *Mundo.com*. Recuperado de:

[https://www.elmundo.com/portal/noticias/derechos\\_humanos/conflicto\\_armado\\_en\\_colombia\\_factores\\_actores\\_y\\_efectos\\_multiples.php#.XM9XtOhKhPY](https://www.elmundo.com/portal/noticias/derechos_humanos/conflicto_armado_en_colombia_factores_actores_y_efectos_multiples.php#.XM9XtOhKhPY)

Taylor, S. J. & Bodgan, R. (1994) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona, Paidós.

Unidad de Restitución de Tierras. Ministerio de Agricultura. (2015). *Seguimiento a Trámites y Servicios*. Recuperado de: <https://www.restituciondetierras.gov.co/seguimiento-a-tramites-y-servicios>

Unidad de Restitución de Tierras. Ministerio de Agricultura. (2016). *Datos abiertos*. Recuperado de: <https://www.restituciondetierras.gov.co/datos-abiertos>

Unidad de Restitución de Tierras. Ministerio de Agricultura. (2018). *Estadísticas de restitución de tierras*. Recuperado de: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. (s.f.). *Reparación integral individual*. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-integral-individual/286>

Veleva, V., & Ellenbecher, M. (2001). Indicators of sustainable production: framework and methodology. *Journal of cleaner production*, 9(6), 519-549.