

Muñoz Galindez, K. Y., & Chará Ordóñez, W. D. (2024, mayo-agosto). Dificultades y desafíos para el retorno a las tierras restituidas en el departamento del Cauca. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, (72), 245-276. <https://www.doi.org/10.35575/rvucn.n72a10>

Dificultades y desafíos para el retorno a las tierras restituidas en el departamento del Cauca

Difficulties and challenges for the return of restituted lands in the department of Cauca

Karol Yaqueline Muñoz Galindez

Abogada

Facultad de Derecho, Corporación Universitaria Autónoma del Cauca

Popayán, Colombia

karol.munoz.g@uniautonomo.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-7405-790X>

CvLAC:

https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001916560

William Darío Chará Ordóñez

Magíster en Sociología

Departamento de Ciencia Política, Universidad del Cauca

Popayán, Colombia

williamchara@unicauca.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7558-2047>

CvLAC:

https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001015486

Recibido: 2 de noviembre de 2023

Evaluado: 01 de abril de 2024

Aprobado: 23 de abril de 2024

Tipo de artículo: Investigación

Resumen

Colombia ha enfrentado un conflicto armado interno que ocasionó masivas vulneraciones de los derechos. Ante esto, el Estado promulgó la Ley 1448 de 2011 que establece procedimientos para reparar a las víctimas. La restitución de tierras pretende que la población retorne a los predios que les fueron despojados; sin embargo, el retorno ha generado muchos desafíos para el Estado y para la población reparada. Por tanto, la investigación analizó las dificultades de la población reparada para el retorno seguro y efectivo a las tierras restituidas en el departamento del Cauca, a partir de

una metodología que trianguló los resultados de una estrategia de datos agregados institucionales para establecer el impacto del conflicto armado, y una cualitativa con entrevistas a actores institucionales y víctimas para determinar las dificultades del retorno. Los hallazgos indicaron que la población del Cauca presenta desafíos para retornar por la ausencia de bienes y servicios en las zonas rurales, los conflictos territoriales, las condiciones económicas y de seguridad. Se concluye que, pese al elevado volumen de sentencias que restituyen los bienes, mientras persista el conflicto armado el campo no contará con las condiciones para garantizar calidad de vida a la población, y el retorno será una tarea compleja.

Palabras clave: Conflicto armado; Ley 1448 de 2011; Restitución de tierras; Retorno; Víctimas.

Abstract

Colombia has faced an internal armed conflict that caused massive violations of rights. In response to this, the State enacted Law 1448 of 2011, which establishes procedures to provide reparations to victims. Land restitution aims for the population to return to the land that was taken from them; however, the return has generated many challenges for the State and for the repaired population. Therefore, the research analyzed the difficulties of the repaired population for the safe and effective return to the restituted lands in the department of Cauca, based on a methodology that triangulated the results of an institutional aggregate data strategy to establish the impact of the armed conflict, and a qualitative one with interviews to institutional actors and victims to determine the difficulties of return. The findings indicated that the population of Cauca presents challenges to return due to the absence of goods and services in rural areas, territorial conflicts, economic and security conditions. It is concluded that, despite the high volume of sentences that retribute goods, as long as the armed conflict persists, the countryside will not have the conditions to guarantee quality of life for the population, and return will be a complex task.

Keywords: Armed conflict; Law 1448 of 2011; Land restitution; Return; Victims.

Introducción

El Estado colombiano ha sido azotado por la violencia producto del conflicto armado, en el cual la población civil fue la principal afectada, pues sufrió masivas vulneraciones de sus derechos, entre ellos a la vida y la dignidad humana. En Colombia, el conflicto armado tiene diversos detonantes; no obstante, la tierra ha sido el punto central, debido a que pocos propietarios han concentrado un gran volumen de tierras en sus manos, por lo que este inequitativo y “desigual reparto de la tierra ha sido durante largas décadas la lucha armada entre los movimientos guerrilleros, las organizaciones paramilitares, los narcotraficantes y el Estado” (Segrelles Serrano, 2018, p. 9). Lo anterior, ocasionó muertes, amenazas, desplazamiento forzado, tortura y desaparición forzada, generando en la población el abandono de sus territorios.

Bajo este contexto, la persistente disputa por la tierra originó múltiples hechos victimizantes en contra de la población, siendo el despojo y el abandono forzado los de mayor impacto. Este último se desarrolló en Colombia en tres periodos: el primero, de 1946 a 1966, el cual se produjo por el enfrentamiento de los partidos políticos Liberal y Conservador, ocasionando persecución, destrucción de bienes inmuebles y el desplazamiento de 2.000.000 personas que se trasladaron del campo a la ciudad; el segundo periodo, se desarrolló entre 1984 y 1995, ocasionando el desplazamiento de al menos 600.000 personas; el último periodo, se dio entre 1995 a 2010, sin embargo el mayor desplazamiento de la población se produjo de los años 2000 a 2002 por los enfrentamientos entre guerrillas y paramilitares (Sánchez León, 2017).

Ante esta situación de vulnerabilidad de las víctimas, el Estado, mediante la Ley 975 de 2005 – Ley de Justicia y Paz-, pretendía la consolidación de la paz con el fin del paramilitarismo. A pesar del avance que significó, en el ámbito nacional, en su aplicación no produjo los resultados esperados. Posteriormente, con el objetivo de mitigar las secuelas del conflicto armado, el legislador en el marco de la justicia transicional, y centrado en las víctimas, promulgó la Ley 1448 de 2011 que pretende reparar a la población que sufrió violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, garantizándoles su derecho a la verdad, la justicia y las garantías de no repetición.

La violencia ocasionada por los actores armados del conflicto, en su disputa por la tierra y el poder económico que les genera, colocó a la población del sector rural en un estado de

indefensión, donde les arrebataron sus tierras, obligándolos a abandonar sus predios para reubicarse en la ciudad, perdiendo su patrimonio, sus costumbres y el arraigo al territorio. Es por esto por lo que la Ley de Víctimas establece procedimientos administrativos como judiciales para reparar a la población, uno de ellos es la restitución de tierras, la cual tiene su sustento en el artículo segundo de la Constitución Política de 1991, puesto que el Estado tiene como fines esenciales la protección de la vida, la honra, los bienes y los derechos de la población. De igual forma, la Corte Constitucional ha señalado que la restitución “es un derecho fundamental que permite a las víctimas del conflicto armado retornar a los predios que debieron abandonar por causa de la violencia” (Sentencia SU 648/2017).

En este sentido, el proceso de restitución de tierras en su parte administrativa está a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, quien verifica los requisitos mínimos asociados con la calidad jurídica de propietarios, poseedores y explotadores de los bienes baldíos, la temporalidad entre el 1 de enero de 1991 y la vigencia de la Ley; por último, se verifica que los hechos estén asociados al conflicto armado. En la etapa judicial, los jueces y magistrados civiles, especializados en tierras, se pronuncian sobre el derecho a la restitución jurídica y material de bien inmueble y las garantías para el retorno. Para que el proceso de restitución de tierras y el retorno se lleve a cabo, requiere que se den las condiciones mínimas de seguridad tanto para los funcionarios como para las víctimas. Sin embargo, la presencia de grupos armados a lo largo del territorio nacional ocasiona que el proceso solo se adelante en los departamentos y municipios que puedan garantizar estas condiciones; es decir, donde se pueda realizar la documentación de los predios y el regreso de la población al territorio (Sandoval Mesa et al., 2021). Pese al escenario de violencia que vive el país, el desarrollo normativo y jurisprudencial de la acción de restitución de tierras pretende garantizar el retorno de la población a sus territorios.

Cabe señalar que el departamento del Cauca tiene una larga historia de conflicto, pues desde la década de 1980 este ha sido un escenario de violencia debido a la presencia de diversos actores armados en disputa por el control del territorio, lo cual generó que miles de víctimas abandonaran sus predios. Es por esto por lo que el proceso de retorno cobra relevancia en el Cauca, puesto que, a pesar de no ser un proceso nuevo, ya que desde el 2011 hay solicitudes de restitución, lo que supondría en primera medida el retorno de la población a sus inmuebles, las víctimas deben

superar diferentes retos que se presentan en dicho proceso para que se dé un retorno efectivo en medio del persistente conflicto armado.

La relevancia del estudio del retorno en el Cauca, y en general en Colombia, tiene su sustento en la larga historia del conflicto armado que aún se expresa en el departamento y en las distintas miradas que la academia ha ofrecido para abordar el tema. Para Yang et al. (2022), en casi todo proyecto migratorio está presente el regreso de la población y resulta más complejo cuando el retorno acontece en el marco del conflicto armado, la desigualdad y procesos de restitución de tierras. Siguiendo este argumento, se puede decir que, analíticamente, el retorno efectivo depende de condiciones sociales, económicas y políticas necesarias para la garantía de derechos de la población víctima del conflicto. De carácter político, por ejemplo, estudios como los de Sandoval Mesa et al. (2021) enfatizan en la capacidad disminuida del Estado para tramitar los problemas de formalización de tierras de las víctimas del conflicto armado y generar confianza institucional en la ciudadanía. Otro de los procesos que vincula el aspecto político es la debilidad de los instrumentos jurídicos para garantizar los procesos de restitución y, en especial, el retorno. Tchatchoua-Djomo y van Dijk (2022) plantean que muchos de los instrumentos jurídicos no han permitido determinar los procedimientos institucionales para encaminar el retorno efectivo y la garantía de derechos de la población víctima.

En términos de la legalidad y legitimidad que generan los procesos de restitución de tierras, Mark y Belton (2020) han planteado los retos que significa una restitución de tierras y el retorno cuando no existe una confianza institucional en los procesos. Factores como la limitada capacidad de respuesta, los deficientes canales de información y los demandantes trámites para acceder a la oferta institucional conlleva a una pérdida de legitimidad e ineficiencia de estas estrategias. Una respuesta ante esta situación se encuentra en los planteamientos de Unruh (2019), quien, analizando el despojo de tierra y el marco normativo en Colombia, plantea la necesidad de realizar una participación activa con las comunidades, la inclusión de variables sociodemográficas más robustas a los sistemas de información y la protección de derechos constitucionales a la población mientras el conflicto continúa. En este punto, la atención al retorno requiere de toda la oferta y atención del Estado para evitar la vulneración de los derechos.

De carácter económico, el retorno tiene retos más complejos cuando se vivencia la relación entre empresas asentadas en los territorios, presencia de actores armados y tierras a restituir, y con

ello retornar. Para Prieto-Rios et al. (2023), por ejemplo, hay procesos de restitución de tierras en los que existen intereses contrapuestos entre la tierra para restituir y empresas mineras que reclaman para sí esta tierra para explotarla. Con ello, se demuestra una débil respuesta institucional ante este tipo de situaciones que afectan los procesos de retorno. De igual manera, para González Muñoz (2020), ante la presencia de empresas y la débil capacidad del Estado para regular el uso de esta tierra a restituir, las comunidades que han retornado han realizado procesos de subsistencia económica con las dificultades que conlleva la no garantía de restablecimiento de derechos plenos, la pérdida de identidad con el territorio y el desarraigo.

Además de los retos que existen con la presencia de empresas en los territorios, la especulación de la tierra es un asunto que complejiza el panorama. Para Wiig y García-Reyes (2020) y Wesche (2021) ante los pocos casos exitosos de retorno de población víctima, la especulación de las tierras llevó a una subvaloración del costo de los predios, lo que ha sido aprovechado por actores distintos.

Por último, de carácter social, uno de los retos que enfrenta la población víctima en proceso de restitución de tierras y garantía de derechos, tiene que ver con las limitadas opciones de reasentamiento. Situaciones como la probabilidad, tres veces más alta, en las zonas rurales que las urbanas, de ingresar a la pobreza extrema, las afectaciones a la salud mental, la deserción educativa y las violencias son factores que, según Moya y Carter (2019) e Ibáñez et al. (2022), obligan al Estado a repensar las estrategias para promover la recuperación socioeconómica de las víctimas de violencia.

Al respecto, Few et al. (2021) indican que las personas desplazadas están en situaciones de marginación y que una forma de mitigar sus condiciones extremas es hacerles partícipes de la toma de decisiones frente a los mecanismos de retorno, planificación del territorio y reducción de riesgos. Esta propuesta también es respaldada desde el estudio realizado por Rodríguez (2018) para quien la gobernanza territorial permite generar mecanismos de participación y construcción de alternativas para la garantía de los derechos de la población víctima y respuestas a las demandas de la población en situación de retorno y restitución de tierras.

Considerando cada uno de estos aportes, el retorno efectivo depende de condiciones específicas -sociales, económicas y políticas- así como de unas contextuales -persistencia del conflicto, la pobreza y la victimización. Cada una, se presenta como un desafío para la garantía de

derechos de la población víctima del conflicto. El departamento del Cauca, como espacio de estudio, combina cada una de estas condiciones. En ese sentido, este artículo de investigación busca analizar las dificultades que ha presentado la población reparada para el retorno seguro y efectivo a las tierras que, en virtud del programa de restitución de tierras, han sido restituidas en el departamento del Cauca entre 2020-2022.

Metodología

Para el análisis de las dificultades presentadas por las víctimas -que han sido reparadas- en su intento por retornar, se acudió a un diseño que vincula una estrategia de carácter cuantitativa y una cualitativa. Para el proceso de carácter cuantitativo, se acudió a los datos estadísticos ofrecidos por la Policía Nacional de Colombia, respecto de la presencia de actores armados en el departamento del Cauca. Con la información, se procedió a diseñar una matriz de análisis de la presencia de actores armados, sus estructuras y la georreferenciación de sus acciones para establecer la incidencia de estos actores en el orden municipal, los desafíos a los procesos institucionales y de reparación de las víctimas y la dinámica del conflicto armado que, en el Cauca, se ha recrudecido luego de la firma del Acuerdo Final con las Farc.

Para el cualitativo, se procedió a utilizar dos métodos, uno etnográfico y otro documental. De carácter etnográfico, con la intención de indagar por las dificultades en el proceso de restitución y retorno; por su lado, para establecer cuáles son las posibles alternativas para la garantía de derechos de la población víctima en el departamento del Cauca, se procedió a identificar dos perfiles de entrevistas semiestructuradas. Por un lado, el perfil de la funcionarios públicos, que se desarrolló a partir de entrevistas semiestructuradas a la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Tierras de Popayán y la Fuerza Pública del departamento del Cauca, tuvo como fin establecer los procedimientos, las dificultades y las alternativas que, como institucionalidad, proponen para intervenir el problema que ha suscitado el retorno efectivo. Por otro lado, el perfil de afectados del conflicto armado indagó por la percepción de las víctimas sobre el proceso administrativo y jurídico de la restitución de tierras y las afectaciones que han sufrido no solo por

la intensificación del conflicto armado, sino también en el marco del proceso de retorno a las tierras restituidas.

Por su parte, el uso de una estrategia de análisis documental permitió que, con la información suministrada por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Tierras de Popayán, se estableciera el marco normativo del proceso de restitución y retorno, así como el estado de los procesos de restitución de tierras en el departamento del Cauca, con el ánimo de caracterizar la magnitud del proceso de restitución en el departamento. Finalmente, con la información recopilada, se realizó un proceso de triangulación que significó cruzar los resultados de las entrevistas, de los datos agregados y la revisión documental, para determinar los retos y desafíos del retorno en el departamento, en clave de la respuesta institucional, las condiciones contextuales del departamento del Cauca y los relatos de las propias víctimas.

Resultados

Aspectos normativos y conceptuales del proceso de Restitución de Tierras

El Estado colombiano promulgó la Ley 1448 de 2011 -conocida como Ley de Víctimas- con el objetivo de reparar a las miles de víctimas que dejó el conflicto armado, las cuales sufrieron múltiples violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Esta creó un sistema de atención y reparación, en el cual las víctimas tienen derecho a la verdad, la justicia y las garantías de no repetición. La Ley de Víctimas tiene sus antecedentes en el sistema de atención a la población desplazada, a la población víctima y en la estrategia de reparación individual por vía administrativa creada mediante la Ley 387 de 1997, la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008 (Buchely, 2020).

La Ley 1448 de 2011, con la intención de remediar el daño que sufrió la población a causa de la violencia, estableció una serie de mecanismos administrativos y judiciales para repararlas. Según el artículo 25, de la Ley en mención, la reparación integral comprende “las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica” (Ley 1448 de 2011, art. 25). La restitución de tierras opera en favor de las personas que tienen un vínculo jurídico con la tierra, ya

sea como propietarios, poseedores u ocupantes, y que, a causa del conflicto armado, sufrieron vulneraciones de sus derechos, lo cual ocasionó el despojo y el abandono forzado. Según la Ley, los hechos de desplazamiento son reconocidos a partir del 1 de enero de 1991.

En el despojo la persona es privada arbitrariamente de la “propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia” (Ley 1448 de 2011, art. 74). Dicho acto, no necesariamente es imputable a los grupos armados, pues personas ajenas a estos, aprovechándose de la violencia existente y la ausencia de títulos de propiedad en las zonas rurales, ocasionaron la transferencia de los bienes por precios muy bajos. Por su parte, el abandono forzado es una situación temporal o permanente en la cual la víctima es forzada “a trasladarse del lugar donde reside o donde realiza sus actividades económicas habitualmente, debido a que su integridad física, su seguridad o su libertad y la de su familia, han sido vulneradas o amenazadas” (Martínez Luna, 2021, p. 10). Por lo que, la víctima no ejerce directamente la administración del bien, ya que tuvo que abandonar su territorio, sus costumbres y sus proyectos de vida, debido a que su integridad física y la de su núcleo familiar se ven comprometidas.

Teniendo en cuenta que la restitución de tierras se adelanta con personas vulnerables, este es un proceso especial y de naturaleza mixta, que se desarrolla en dos etapas: una administrativa y otra judicial. La primera, a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, quien tiene la función de identificar,

Física y jurídicamente los predios, construye un contexto de los hechos victimizantes, individualiza a las víctimas y a sus núcleos familiares, establece la relación jurídica de la víctima con la tierra y establece los hechos de despojo y/o abandono forzado. (Guzmán Rincón & Barón Rocha, 2018, p. 10)

Asimismo, recibe las solicitudes de las víctimas para que inscriba su predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, el cual se considera un requisito de procedibilidad para iniciar la etapa judicial y presentar demanda de restitución y formalización de tierras (Guzmán Rincón & Barón Rocha, 2018); con el registro del bien culmina la etapa administrativa. Por su parte, la etapa judicial, es competencia de los jueces y magistrados especializados en tierras quienes, con base en la solicitud y el acervo probatorio entregado por la Unidad de Restitución de Tierras, decidirán mediante sentencia si el solicitante es víctima del

conflicto armado y titular del derecho a la restitución de tierras en calidad de propietario, poseedor u ocupante de un bien. Por lo que la sentencia por sí misma constituye el título de propiedad frente a terceros y los jueces conservan la competencia en la etapa de posfallo para vigilar que se cumpla la orden emitida (Orozco Poveda et al., 2021).

El proceso de restitución de tierras es atípico, pues procesalmente se ha adaptado a las necesidades de la población vulnerable, donde las presunciones están a su favor, ya que las víctimas solo deben aportar pruebas sumarias que demuestren su propiedad, en tanto se ha invertido la carga de la prueba y es la Unidad de Restitución de Tierras quien presenta la solicitud ante los jueces. En este proceso, las víctimas pueden optar por una de las tres medidas de reparación existentes, tales como: la restitución jurídica y material del predio, la restitución por equivalente o la compensación en dinero (Ley 1448 de 2011, art. 72). El principal objetivo de la restitución de tierras es que las personas regresen al territorio y a las costumbres que tuvieron que abandonar, debido a los hechos victimizantes ejercidos por los actores del conflicto. En este sentido, en la restitución jurídica el Estado debe garantizar que se restablezcan los vínculos que las personas tenían sobre los predios, antes de que se vulneraran sus derechos (Martínez Luna & Gutiérrez Salazar, 2023). Por último, los jueces y magistrados, con el objetivo de garantizar una restitución integral y la sostenibilidad de las personas que retornen a los territorios, acompañan sus sentencias con medidas complementarias como acceso a salud, vivienda, educación y proyectos productivos.

Para que el proceso de restitución de tierras y el retorno se adelante en condiciones de seguridad, tanto para los funcionarios como para la población, el territorio debe estar macro y microfocalizado; este último tiene el objetivo de “definir las áreas geográficas (municipios, veredas, corregimientos, sectores o predios) donde se adelantará el procedimiento administrativo especial de inscripción de los predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente” (Decreto 440 de 2016, art. 2.15.1.2.4). Por lo que, la microfocalización es indispensable, pues establece las zonas viables para iniciar la restitución de los predios y el retorno. Además, “constituye en un medio idóneo para proteger adecuadamente a las víctimas de despojo y abandono forzoso de tierras, e incluso evitar su revictimización, a través de la provisión de garantías necesarias para hacer efectivo su derecho preferente” (Guzmán Rincón & Barón Rocha, 2018. p. 14).

Este procedimiento cobra especial importancia en un departamento como el Cauca que tiene alta influencia de grupos armados en su territorio, y el proceso se ha tenido que desarrollar en medio del conflicto. La microfocalización es un reto para la Unidad de Restitución de Tierras, pues la ausencia de ella en determinados municipios genera que un porcentaje de la población, que ha sido víctima de la violencia, no haya accedido a la restitución. En la actualidad seis municipios del departamento no han sido microfocalizados:

No están microfocalizados los tres municipios de la costa Timbiquí, Guapi, López de Micay, el municipio de Argelia, la parte alta del municipio del Tambo y la parte rural del municipio de Toribío, son los únicos municipios y zonas que no están microfocalizadas por el conflicto armado, el resto del departamento está microfocalizado para restituir. (R. Zúñiga, comunicación personal, 10 de abril de 2023)

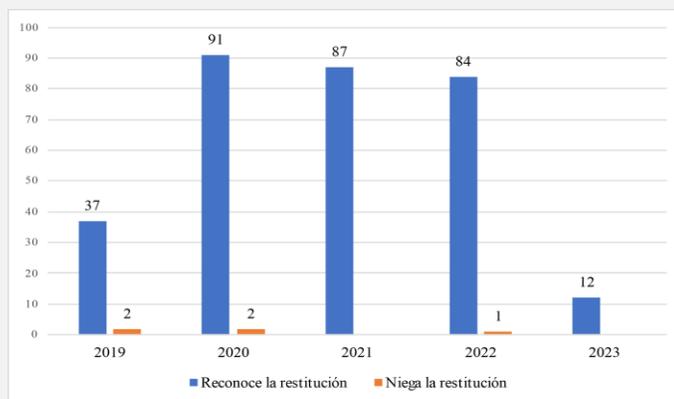
El proceso de restitución de tierras en el departamento del Cauca

Para entender el proceso de restitución de tierras en el departamento del Cauca, hay que remitirse a los datos que entrega el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Tierras de Popayán, el Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Tierras de Cali y el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, Sala Civil Especializada en Tierras, quienes en el periodo comprendido del 2019 a 2023 han emitido 316 sentencias de restitución, de las cuales solo 5 han negado el derecho: en 2019, en los municipios de Caldon y Popayán; en Caldon y Timbío, en 2020; y en 2022 en el municipio de Puracé. Es decir, que solo el 2 % de las demandas que tenían como pretensión principal la restitución de tierras fue denegado.

En el Cauca, los años con mayor número de sentencias de restitución concedidas son el 2020 y 2021, para un total de 57 %; le sigue el 2022 con un 27 %. Mientras que el 2019 y 2023 son los que menor número de sentencias presentan, pues tan solo equivalen al 12 % y 4 %, respectivamente, como se señala en la Figura 1.

Figura 1

Sentencias de restitución de tierras en el departamento del Cauca 2019 - 2023



Nota. Elaboración propia con información del Juzgado Primero y Tercero Especializados en Tierras, de Popayán y Cali, y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras.

De igual forma, a pesar de la alta presencia armada, 30 municipios de los 42 que integran el departamento del Cauca cuentan con sentencias de restitución, como lo muestra la Tabla 1. El municipio de Cajibío es el que mayor número de sentencias de restitución presenta; en este, se ha proferido el 24 %. Le sigue en número el municipio de La Vega con un 13 %. Se debe señalar que El Tambo y Toribío representan el 16 % de sentencias que reconocen la restitución del total departamental. No obstante, hay que resaltar que estos municipios no están microfocalizados, pues no cuentan con condiciones de seguridad para hacerlo y, por tanto, no es posible retornar.

Tabla 1

Municipios del departamento del Cauca con sentencia de restitución 2019-2023

Municipios con sentencia de restitución	Corregimiento	Número de sentencias
Cajibío	El Rosario, La Cohetera, Ortega, Campo Alegre, El recuerdo, Casas bajas, Dinde, El Carmelo, La Capilla, El Bolsón, La Pedregosa	77

El Tambo	San Joaquín, Fondas, Chapa, Zarzal, Pandiguando, Los Anayes, Piagua, Uribe	48
La Vega	Albania, Altamira, Arbela, El Diviso, San Miguel, Santa Bárbara, Santa Ana, Los Uvos, Santa Juana	42
Bolívar	San Lorenzo, San Juan, El Morro, El Rodeo, Guachicono, Lerma, Los Rastrojos	21
La Sierra	Potrerito, La Depresión, Santo Pedro Alto, Los Robles	17
Rosas	San Alfonso	11
Buenos Aires	Provenir, Mazamorrero, Timba, Honduras, La Balsa, San Ignacio	10
Santander de Quilichao	Lomitas, Mondomo	10
El Patía	Las brisas, El Hoyo, La Mesa, Méndez, Santa Cruz	9
Puracé	Santa Leticia	9
Inzá	Sin información	9
Caldono	Siberia	8
Mercaderes	San Juanito, Mojarras	7
Balboa	La Planada, San Alfonso	6
Morales	El Mesón, Santa Barbara	5
Páez	Río chiquito	4
Santa Rosa	San Juan de Villalobos, Santa María	4
Caloto	El Palo	2
Timbío	Sin información	2
Corinto	Sin información	2
Popayán	El Sendero	2
Totoró	Gabriel López	2
Toribío	Sin información	2
Guachené	Hacienda Pílamó	1
Jambaló	Sin información	1
Padilla	Paila	1
Sotará	Santa Bárbara	1
Piendamó	Sin información	1
San Sebastián	Sin información	1
Silvia	Sin información	1

Nota. Elaboración propia con información del Juzgado Primero y Tercero Especializados en Tierras, de Popayán y Cali, y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras.

Dificultades para el retorno en el departamento del Cauca

A la luz de la Ley 1448 de 2011 el retorno de la población a los predios está relacionado con la reparación a las víctimas, que se materializa una vez que Juez o Magistrado Especializado en Tierras establece que la víctima tiene relación jurídica con el predio. El regreso de la población a su bien inmueble debe ser voluntario y el Estado tiene la obligación de garantizar que se dé en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad (Ley 1448 de 2011, art. 73). En este orden de ideas, el retorno es una situación en la cual las víctimas regresan a su predio y se asocia con la identidad y el sentido del lugar que tiene la población; es decir, con el sentido de pertenencia sobre el territorio (Salamanca Ospina & Egea Jiménez, 2019).

La pretensión del retorno es que la población regrese a sus costumbres, retome su tejido social, sus prácticas y proyectos colectivos y se fortalezca el arraigo que tenían antes de que fuera desplazada. Sin embargo, el retorno, como se verá a continuación, ha presentado muchas dificultades tanto para las víctimas como para la institucionalidad pública.

Para la institucionalidad pública, el retorno pretende que la población regrese a su lugar de origen y fortalezcan su tejido social, debido a que las víctimas llegan a las ciudades receptoras a padecer las condiciones propias del desarraigo, pues no tienen una casa propia, carecen de fuentes de ingresos con las cuales solventar las necesidades básicas y, en la mayoría de los casos, engrosan las filas de pobreza en las ciudades. No obstante, pese a estas dificultades, la vida urbana también ofrece otro tipo de acceso a bienes y servicios que la ruralidad no otorga. Este es uno de esos retos a enfrentar, aunque:

El retorno de la población es el ideal, es lo que siempre recalco que para eso existe la restitución de tierras, restituimos para que las personas retornen a su lugar de origen, donde se les provee al menos un proyecto productivo para su autosostenimiento; el gran problema es que muchas personas también reconocen que en la ciudad tienen más acceso, por ejemplo, a las escuelas para los niños y también tiene mejor atención en salud entonces muchos ya no desean retornar. (N.L Ruales, comunicación personal, 30 de marzo de 2023)

Respecto al proceso de retorno en el departamento del Cauca, se evidenció que ha sido una tarea compleja, pues la población no desea regresar a sus territorios por la ausencia de oportunidades en el campo; por tanto:

El retorno casi no se da, es bien difícil, al menos en el Cauca muchas familias se fueron cuando los hijos eran pequeños porque tenían miedo al reclutamiento, entonces sacaron a sus hijos y las personas eran jóvenes ahora después de varios años, porque tenemos casos del año 2000, 2002; algunos sufren enfermedades y se dan cuenta que en las ciudades tienen mejor acceso a la salud para atender sus enfermedades además, como los hijos ya crecieron y crecieron en la ciudad ellos ya no tienen esa vocación campesina, ellos no desean regresar al campo. (N.L Ruales, comunicación personal, 30 de marzo de 2023)

Otra dificultad que la población enfrenta para retornar a sus predios es “La falta de infraestructura en el campo, porque no hay escuelas, no hay hospitales, no hay ni siquiera carreteras de acceso entonces; las personas en el campo no tienen unas condiciones de vida buenas” (N.L Ruales, comunicación personal, 30 de marzo de 2023). Adicionalmente, la población ha presentado una dificultad estrictamente relacionada con “la falta de garantías respecto al orden público y la presencia de los diferentes actores y grupos armados en las zonas” (R. Zúñiga, comunicación personal, 10 de abril de 2023). Situación que en el departamento del Cauca es crítica, pues los actores armados están distribuidos en casi todo el territorio, lo cual impide que las personas retornen, debido a que no hay garantías para hacerlo.

Asimismo, se ha señalado que el proceso de restitución de tierras y el posterior retorno, presentan diversas dificultades estructurales que impiden el regreso a sus territorios, debido a:

El alto nivel de informalidad de la propiedad privada, los catastros deficientes, desactualizados o inexistentes, los traslapes de los predios con zonas de reserva forestal y los litigios por la definición del carácter colectivo o privado, de algunos predios que se encuentran ubicados en zonas limítrofes de consejos comunitarios o resguardos indígenas con áreas de propiedad privada. (R. Zúñiga, comunicación personal, 10 de abril de 2023)

Los anteriores retos, relacionados con los procesos que realiza tanto el Juzgado como la Unidad de Restitución de Tierras, vinculan también a la Fuerza Pública, ya que entre sus funciones está la de realizar acompañamiento a los territorios donde se va a realizar el proceso de restitución y el retorno. No obstante, uno de los principales obstáculos que la Fuerza Pública presenta al ingresar a los territorios, está relacionado con que los grupos armados confunden este acompañamiento con acciones operativas en su contra, lo que genera “un foco de inseguridad para todos los beneficiarios, por cuanto, los actores armados toman esta visita como acciones operativas

y, por lo tanto, no dejan que la fuerza pública o que las mismas víctimas puedan ingresar” (J. Campo, comunicación personal, 9 de marzo de 2023)

Finalmente, las víctimas quienes solicitan el restablecimiento de sus derechos, en especial las garantías de no repetición coinciden con lo señalado por el Juzgado de Restitución de Tierras, pues la población no desea regresar a los predios donde vivieron un escenario de violencia ya que donde “has tenido el hecho es muy difícil perdonar para estar ahí, eso ocasiona que la gente no quiera retornar, porque donde tú has perdido tu familia, donde has perdido tu entorno, es difícil que tú quieras regresar a ese espacio”. (A. Valencia, comunicación personal, 31 de marzo de 2023).

Pese a que las víctimas requieren acompañamiento psicosocial para afrontar las dificultades de salud mental que se originaron a causa del conflicto, y que la Ley ha señalado que se debe ofrecer dicha orientación para ayudar con su recuperación. Tal acompañamiento no se ha implementado y es un obstáculo existente para la población en proceso de retorno, puesto que:

El conflicto ha dejado nuestras mentes enfermas y si no sanamos la mente cómo vamos a poder orientar un proyecto de vida individual, un proyecto de vida colectivo (...) llegar a un lugar donde le violaron la hija, donde asesinaron a un familiar, es devolverse en el tiempo entonces, ¿el Estado qué programa tiene para hacer ese acompañamiento para ese tema psicosocial? no está, hablarle a una víctima sobre el tema de tierras y despertar el recuerdo del conflicto es volver a levantar esas heridas, sin un apoyo psicosocial ahí el Estado está haciendo una revictimización. (J. Flor, comunicación personal, 17 de abril de 2023)

De igual forma, otro de los retos que presenta la población está relacionado con las condiciones económicas, pese a que la Ley 1448 de 2011 establece que las sentencias de restitución se deben acompañar de medidas complementarias, al indagar, las víctimas manifiestan que hay necesidades básicas insatisfechas y que en su condición “o tienes para la casa o tienes para el cultivo y eso está pasando que te dan una parte y la otra la pones tú, pero cuando uno sale, sale sin nada y empezar de cero es muy difícil” (A. Valencia, comunicación personal, 31 de marzo de 2023). Asimismo, uno de los obstáculos más significativos que la población afronta, son los grupos armados que tienen influencia en el territorio; estos impiden que se dé un retorno efectivo de la población, por el miedo que les genera ser nuevamente víctimas del conflicto; “que hacen con que hoy me den tierra resulta que llegó el Clan del golfo y me tocó salir, me vine para el centro está la

Farc, me voy para el norte está la Jaime Patiño, entonces es muy difícil” (A. Valencia, comunicación personal, 31 de marzo de 2023).

La última dificultad que la población afronta para retornar a su bien inmueble está asociada con el grado de informalidad de los predios en el sector rural, aunque en el proceso de restitución las víctimas deben aportar prueba sumaria de su relación con el bien, no obstante “nos piden que, si tenemos escritura, carta compraventa o algo y la mayoría que somos del campo jamás tenemos un título” (A. Valencia, comunicación personal, 31 de marzo de 2023).

Finalmente, debe resaltarse que el proceso de retorno en el departamento del Cauca es una realidad problemática para la población. Por tanto, se debe prestar atención a las necesidades en el sector rural, como las escuelas, los hospitales y carreteras para mejorar las condiciones de vida de la población y con ello fomentar el retorno. Asimismo, con el fin de garantizar la seguridad de las víctimas y los funcionarios que intervienen en el proceso de retorno, se debe considerar la situación de orden público, debido a la cantidad de actores armados activos en el territorio. Los desafíos se presentan a continuación.

Reconfiguración del conflicto armado en el departamento del Cauca

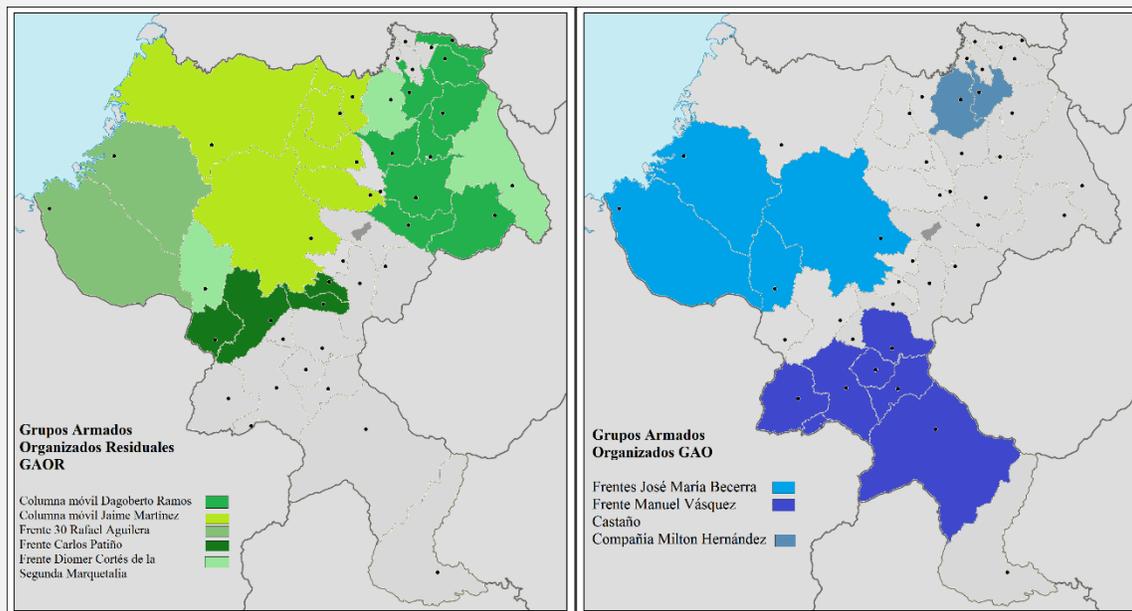
Tras años de negociaciones entre las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias - FARC- y el Gobierno colombiano, en el 2016 se firma el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con lo cual se pone fin a las hostilidades y el grupo depone las armas. Sin embargo, las dificultades de la implementación del Acuerdo ocasionaron una reconfiguración armada “con origen en aquellos combatientes que no hicieron parte de la dejación de armas adelantada por la guerrilla y en quienes interrumpieron sus procesos de reincorporación a la vida civil y se rearmaron” (Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Paz [Indepaz], 2021, p. 28). Debido a ello, tomaron el control de territorios que antes eran de las FARC. Ahora bien, con el objetivo de hacer frente a estos nuevos grupos, el Ministerio de Defensa los ha clasificado en: Grupos Armados Organizados -GAO- y Grupos Armados Organizados Residuales -GAOR-, mediante las directivas 16 de 2016 y 037 de 2017, respectivamente.

El departamento del Cauca no fue la excepción a la reconfiguración armada que enfrentó el país, pues en este se conformaron nuevos grupos que ingresaron a los territorios que antes controlaban distintos frentes de las FARC. En la actualidad, tiene presencia de al menos ocho actores armados que se disputan la influencia y el control del territorio, divididos en:

Grupos Armados Organizados Residuales GAOR (disidencias de las FARC) que comprenden a la Columna móvil Dagoberto Ramos, Columna móvil Jaime Martínez, Frente 30 Rafael Aguilera, Frente Carlos Patiño, Frente Diomer Cortés de la Segunda Marquetalia, y el ELN con los Frentes José María Becerra, Manuel Vásquez Castaño y la Compañía Milton Hernández que junto a los anteriores conforman los Grupos Armados Organizados GAO. (J. Campo, comunicación personal, 9 de marzo de 2023)

Figura 2

Presencia de grupos armados en el departamento del Cauca 2022



Nota. Elaboración propia con información de la Policía Nacional de Colombia.

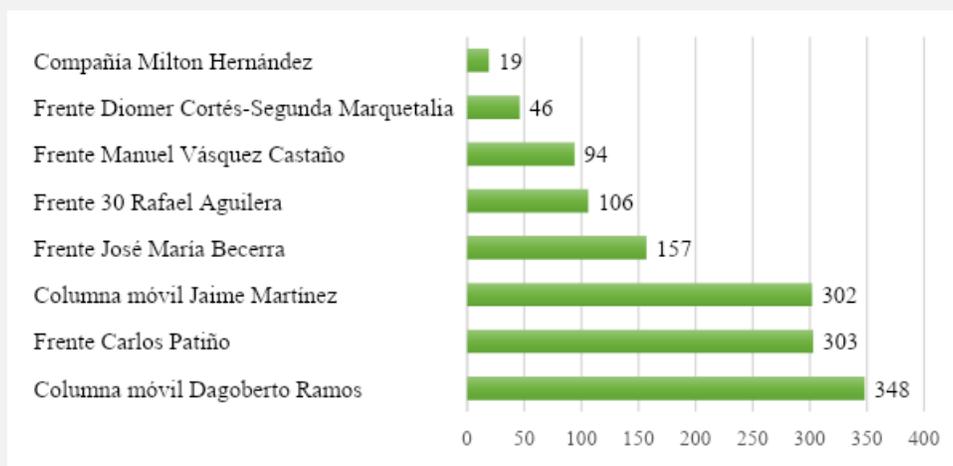
Como se muestra en la Figura 2, gran parte del territorio tiene presencia de grupos armados, pues de los 42 municipios que conforman el departamento, 31 cuenta con al menos un actor armado, siendo el norte del departamento el más afectado. Todos los Grupos Armados Organizados Residuales, exceptuando el Frente Diomer Cortés de la Segunda Marquetalia, se han

agrupado en el Comando Coordinador de Occidente, que está integrado por las siguientes subestructuras: la Columna Móvil Dagoberto Ramos, el Frente Carlos Patiño, Columna Móvil Jaime Martínez, el Frente Rafael Aguilera, Frente Ismael Ruiz, Columna Móvil Franco Benavides, Columna Móvil Jhonier Toro Arenas, Columna Móvil Urías Rondón, la Compañía Adán Izquierdo y la Compañía Alan Rodríguez, que operan en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Nariño, Putumayo, Tolima y Huila (Indepaz, 2022).

Con el objetivo de comprender el conflicto armado y la disputa por la tierra en el departamento del Cauca, resulta necesario remitirse a los datos suministrados por la Policía Nacional de Colombia. Para el 2022 los miembros alzados en armas eran 1.375, siendo los municipios del norte del departamento los de mayor influencia armada. En estos municipios, la Columna Móvil Dagoberto Ramos y la Columna Móvil Jaime Martínez representan en su conjunto el 47 % del total departamental. Le siguen, en número, la Columna Móvil Carlos Patiño (22 %) y el Frente José María Becerra (11 %). En menor medida, se encuentran el Frente 30 Rafael Aguilera (8 %), el Frente Manuel Vásquez Castaño (7 %), el Frente Diomer Cortés de la Segunda Marquetalia (3 %) y la Compañía Milton Hernández (1 %). En la Figura 3 se muestran los grupos armados y sus integrantes.

Figura 3

Número de integrantes de Grupos Armados Organizados Residuales-GAOR y Grupos Armados Organizados-GAO 2022



Nota. Elaboración propia con información de la Policía Nacional de Colombia.

El Cauca es uno de los departamentos más afectados por el conflicto armado que vive el país hace décadas. Puesto que su ubicación geográfica le da acceso a la costa Pacífica y al centro país, se origina la constante disputa de múltiples grupos por el territorio, debido a que es un corredor estratégico para la siembra, procesamiento y distribución de drogas al igual que el transporte de armas. De igual forma, al ser un departamento mayormente rural, disperso, de difícil acceso y con una limitada institucionalidad pública, la presencia de la fuerza pública se ve limitada en los territorios; situación que aprovechan los grupos armados para realizar sus actividades delictivas en municipios específicos del departamento donde controlan el narcotráfico y la minería ilegal.

El norte del departamento es un área con notable presencia de la Columna móvil Dagoberto Ramos y la Columna móvil Jaime Martínez, lideradas por Wilmar Rivera Pazú, alias «Cholinga», e Iván Jacob Idrobo, alias «Marlon Arenas», respectivamente. Estas dos estructuras se dividen el desarrollo de sus actividades delictivas; por su parte, Jaime Martínez es la responsable “de la salida de marihuana de la zona de Toribío, Caloto, Corinto y la Dagoberto Ramos busca controlar la producción y asegurar ciertos kilos al mes para responder a quienes son sus compradores” (Indepaz, 2021, p. 96).

De igual forma, los municipios de la costa Pacífica no son ajenos la violencia ocasionada por los grupos insurgentes que se pelean por el control de esa zona del departamento, pues tiene una fuerte presencia del Frente José María Becerra del Ejército de Liberación Nacional, que nunca ha abandonado este territorio, pero se,

Expandió a muchas regiones dejadas por las Farc, a raíz de la firma del acuerdo de paz con el gobierno, que, presentó una negligencia para llenar los vacíos de poder creados por la desertión de las armas de este grupo. (Osorio Garcés & Clavijo Gallego, 2022, p. 18)

La importancia que los grupos armados le dan a los municipios costeros está relacionada con el cañón del Micay que es una ruta “a través del cual se articula paso de tropas de grupos ilegales, armas, suministros y narcóticos producidos en muchas de las inmediaciones la Cordillera Occidental en su paso por el departamento del Cauca” (Osorio Garcés & Clavijo Gallego, 2022, p. 6).

Se debe indicar que tanto los Grupos Armados Organizados Residuales como los Grupos Armados Organizados, se han dividido el territorio haciendo presencia en al menos un municipio. No obstante, 10 municipios de los 31 con presencia de actores armados tiene al menos dos estructuras en su territorio como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2

Municipios con presencia de varios actores armados en el departamento del Cauca 2022.

Municipio	Nombre de la organización
Argelia	Frente José María Becerra Frente Carlos Patiño Frente Diomer Cortés de la Segunda Marquetalia
Buenos Aires	Columna móvil Jaime Martínez. Frente Diomer Cortés de la Segunda Marquetalia
Caldono	Columna móvil Dagoberto Ramos. Frente Diomer Cortés de la Segunda Marquetalia
Caloto	Compañía Milton Hernández Columna móvil Dagoberto Ramos.
El Tambo	Frente José María Becerra. Columna móvil Jaime Martínez. Frente Carlos Patiño.
Guapi	Frente José María Becerra. Frente 30 Rafael Aguilera. Frente Diomer Cortés de la Segunda Marquetalia
Paéz	Columna móvil Dagoberto Ramos Frente Diomer Cortés de la Segunda Marquetalia
Santander de Quilichao	Compañía Milton Hernández. Columna móvil Jaime Martínez. Columna móvil Dagoberto Ramos.
Suárez	Columna móvil Jaime Martínez. Frente Diomer Cortés de la Segunda Marquetalia
Timbiquí	Frente José María Becerra. Frente 30 Rafael Aguilera. Frente Diomer Cortés de la Segunda Marquetalia

Nota. Elaboración propia con información de la Policía Nacional de Colombia.

La Segunda Marquetalia tiene influencia en siete municipios del departamento. Esta ingresó al territorio caucano gracias a la alianza con el ELN, quienes han desplegado acciones conjuntas “para enfrentar al Comando Coordinador de Occidente, replegando en ciertas zonas, especialmente en Argelia, al Frente Carlos Patiño con el que en 2022 las disputas han sido

constantes” (Indepaz, 2022, p. 49). Esta alianza los ha ayudado a mantener influencia sobre los territorios, toda vez que es un grupo con pocos integrantes a disposición.

Los constantes enfrentamientos entre actores armados dejan a la población en una situación de vulnerabilidad, ya que son víctimas de masivas violaciones de sus derechos a la vida y a una vivienda digna, pues entre las acciones violentas que despliegan los grupos armados contra la población están los asesinatos, las amenazas, las extorsiones y el desplazamiento forzado, dejando a la población del departamento desprotegida, despojada de sus derechos y afectada en su tejido social, pues la violencia producto del conflicto armado no solo afecta individualmente a la población, sino que produce “consecuencias sociales como ruptura del vínculo social, ruptura del proyecto de vida, debilitamiento de la acción colectiva” (Arango Tobón, 2021, p. 10). Por esta situación, el Estado diseñó mecanismos institucionales, entre ellos la restitución. Sin embargo, el proceso de restitución de tierras y el retorno en el departamento se desarrolla bajo un panorama de confrontación armada. Las sentencias de restitución se han emitido en medio de este escenario de violencia en 31 municipios con presencia de actores armados.

Municipios del departamento del Cauca con dificultades para retornar debido a la presencia de grupos armados

La etapa de posfallo en el proceso de restitución de tierras está a cargo del Área de Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional (COJAI) de la Unidad de Restitución de Tierras, quien es la responsable de ejecutar las órdenes que imparte un juez y, por tanto, es el encargado de ayudar a las víctimas para que retornen efectivamente a sus territorios.

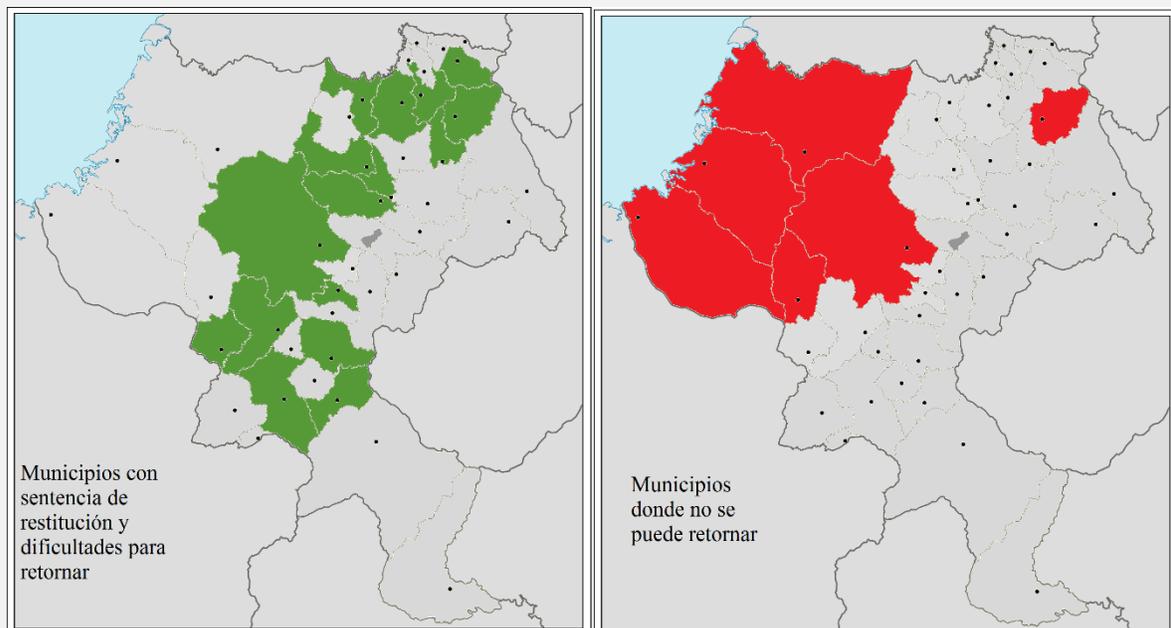
No obstante, para llevar a cabo esta tarea en el departamento del Cauca se deben tener en cuenta los múltiples factores que influyen, entre ellos el orden público. Hay municipios donde es imposible ingresar debido a que no hay condiciones de seguridad para ninguna de las partes dentro del proceso. A nivel general, 24 municipios, de 42, presentan dificultades para retornar; entre ellos están: Argelia, Timbiquí, López de Micay, Toribío, Guapi, El Tambo, Corinto, Suárez, Jambaló, Bolívar, Cajibío, Rosas, Morales, Santander de Quilichao, La Vega, El Patía, Balboa, Miranda, Piendamó, Almaguer, San Sebastián, Sucre, Caloto y Buenos Aires. No obstante, 8 de ellos, entre los que se encuentran Argelia, Suárez, López de Micay, Timbiquí, Guapi, Miranda, Almaguer y

Sucre no tienen sentencias de restitución en el periodo comprendido del 2019 a 2023. De igual forma, 6 de estos municipios, a saber: Argelia, Timbiquí, López de Micay, Toribío, Guapi y El Tambo, pese a que hay solicitudes y sentencias de restitución, ha sido imposible retornar pues estos son focos estratégicos del conflicto.

Si bien es cierto, el departamento tiene 30 municipios con sentencia de restitución, 16 de ellos presentan dificultades para el retorno, a saber: La Vega, El Tambo, Balboa, Buenos Aires, Bolívar, El Patía, Cajibío, Caloto, Corinto, Morales, Jambaló, Santander de Quilichao, Rosas, Piendamó, San Sebastián y Toribío, como se muestra en la Figura 4. Mientras que, en los municipios de Mercaderes, Caldon, Timbío, Puracé, Popayán, Totoró, Guachené, Inzá, La Sierra, Padilla, Sotará, Páez (Belalcázar), Santa Rosa y Silvia se puede adelantar el proceso sin complicación, pese a la presencia de grupos armados.

Figura 4

Municipios con sentencia de restitución de tierras y dificultades para retornar, y municipios donde no se puede retornar en el departamento del Cauca 2019- 2023



Nota. Elaboración propia con información de la Unidad de Restitución de Tierras, Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Tierras de Popayán, Población en proceso de retorno, Policía Nacional de Colombia.

Discusión

El estudio del retorno a las tierras restituidas ha sido trabajado desde la percepción de las víctimas y sus necesidades para retornar. En esta investigación, a esta línea, se le agrega la perspectiva institucional y de contexto para hacer énfasis en la necesidad de abordar el retorno como un problema estructural que vincula no solo la responsabilidad del Estado, sino también los desafíos contextuales, la persistencia del conflicto armado y los efectos de este en las víctimas.

En este orden de ideas, la presente investigación ratifica que la población víctima de abandono forzado o despojo de tierras que solicita la restitución jurídica y material de su predio, presenta múltiples dificultades para retornar. Factores económicos, de seguridad, la precariedad de las medidas complementarias y la informalidad de los predios influyen en este proceso. Si bien es cierto, como lo plantea López Casalins (2019), el proceso de restitución de tierras se enfoca en el carácter patrimonial, pues pretende que las víctimas recuperen y regresen a su predio, tal situación no puede dejar a un lado el contexto social, es decir el deber de reconstruir vidas y costumbres.

Los resultados de esta investigación muestran que una de las principales dificultades que las instituciones evidencian está asociada con la renuencia de la población víctima a regresar al predio que les fue despojado, pues estos, al ubicarse en el sector rural, carecen de bienes y servicios que les garantice buenas condiciones de vida. Lo anterior, coincide con lo afirmado por Cárdenas Mesa (2018) quien encontró que la población legitimada para solicitar la restitución, entre ellos los hijos de las víctimas, no desean retornar a los predios que fueron obligados a abandonar, puesto que, al crecer en las ciudades con acceso a bienes y servicios que la ruralidad no ofrece, al educarse en un entorno diferente, sus proyectos de vida son ajenos a las actividades que se desarrollan en el campo; por tanto, optan por otras medidas de reparación como la restitución por equivalente o la compensación en dinero que ofrece la Ley de Víctimas.

Las condiciones de seguridad es uno de los aspectos primordiales en la investigación, dado que, tanto la institucionalidad como las víctimas, coinciden en que la presencia de diversos grupos armados en el departamento del Cauca dificulta el acceso a los territorios y con ello el retorno. Es importante señalar que esta condición coincide con lo señalado por González Muñoz (2020), quien

indica que la presencia de grupos armados en los territorios influye en el retorno de la población; por tanto, es deber del Estado propiciar las condiciones de seguridad y con ello las garantías de no repetición para que la población retorne a sus predios, puesto que la ausencia de estas garantías genera la renuencia de las víctimas a regresar, a pesar de la existencia de un fallo que ordena la restitución. Aunado a esto, el estudio de Rico Revelo et al. (2022) sostiene que el persistente conflicto armado aumenta la posibilidad de revictimización, ocasionado que las garantías de no repetición sean ineficaces y con ello impidiendo la materialización de las medidas de reparación a las víctimas.

Otra de las dificultades tiene que ver con la violencia en los territorios. Si bien existe una respuesta estatal, las víctimas tienen miedo de regresar a sus predios por los actos de violencia que pueden ocasionar nuevamente el desplazamiento, tal como lo indica Tabares Acevedo (2020). Tales situaciones representan un desafío para garantizar el retorno, pues no solo basta con las órdenes impartidas por el Juez en sus sentencias, sino que se requiere la garantía de las condiciones de seguridad para que la población pueda permanecer en los predios restituidos.

Los resultados de la presente investigación muestran que las medidas complementarias establecidas en la Ley 1448 de 2011, entre ellas los proyectos productivos, presentan dificultades en su ejecución, debido a la falta de recursos económicos de las víctimas para mantener a flote el proyecto. De acuerdo con lo señalado por Martín Peré (2018), el estado económico de las víctimas es precario; por tanto, volver al predio, a una edad avanzada con enfermedades y sin la ayuda de sus hijos, obstaculiza implementar el proyecto productivo que le asignan; además, la falta de infraestructura en el campo, la distancia entre el predio y la cabecera municipal ocasionan que el proyecto no salga a flote y no se pueda garantizar la sostenibilidad de la víctima. Esta situación va en sintonía con lo manifestado por Orozco Poveda et al. (2021), quienes señalan que los proyectos productivos se ven obstruidos por la ausencia de vías de acceso a los predios en el sector rural. De manera similar, otros estudios como el de Ortega Otero et al. (2023) señalan que se debe prestar especial atención a las necesidades económicas de las víctimas, puesto que, de ser persistentes, ocasionarán que la población continúe siendo vulnerable a las acciones de los actores armados.

Conclusiones

Los retos y desafíos del proceso de restitución de tierras y retorno en el departamento del Cauca presentan varias particularidades. La primera, es que ambos procesos se desarrollan en medio del conflicto armado, generando un riesgo para los actores involucrados. Sin embargo, dichos procesos solo se adelantan en los municipios microfocalizados en los cuales se pueden garantizar las condiciones mínimas de seguridad. Pese a los esfuerzos de la Unidad de Restitución de Tierras y de la Fuerza Pública, los municipios de Timbiquí, Guapi, López de Micay, Argelia, El Tambo y Toribío no han podido ser microfocalizados, ocasionando que las víctimas que sufrieron abandono forzado y despojo en esas zonas no accedan a la restitución. A pesar de la intensidad del conflicto, el departamento cuenta con un gran volumen de fallos que reconocen el derecho fundamental a la restitución de tierras, puesto que, entre 2019 a 2023, se emitieron 316 sentencias que abarcan predios en 30 de los 42 municipios que conforman el Cauca, lo que inicialmente supondría el retorno de estas personas a sus bienes inmuebles.

La segunda, en relación con la anterior, tiene que ver con la reconfiguración armada en el departamento del Cauca. Grupos Armados Organizados -GAO- y Grupos Armados Organizados Residuales -GAOR- se dividen el control del territorio, en 31 municipios del departamento, siendo los municipios costeros y los del norte los más afectados. De igual forma, se determinó que el conflicto ha ocasionado que en 16 municipios con sentencia de restitución existan dificultades para retornar. Además, en 6 de ellos no es una opción hacerlo, pues son focos estratégicos del conflicto. Esta situación genera un gran reto para garantizar la seguridad de las partes en el proceso de restitución de tierras y retorno, ya que los constantes enfrentamientos entre estos grupos no solo obstaculizan el proceso, sino que ponen a la población en una situación de vulnerabilidad.

La tercera particularidad está asociada con la renuencia de la población a regresar al predio, ya que el departamento del Cauca, al ser mayormente rural, de difícil acceso, genera que muchos territorios carezcan de bienes y servicios que ofrecen las ciudades receptoras, como la salud y la educación. Esta situación genera que las condiciones en el campo no sean las mejores, retornar no sea una opción y la población se decida por acceder a otra de las medidas de reparación. Otro de los retos a enfrentar son las condiciones de seguridad, ya que la situación de orden público es crítica por las constantes disputas de los grupos armados en los territorios. El conflicto ocasiona

que en muchos municipios con sentencia de restitución no sea posible retornar por la ausencia de garantías y conlleva a que la población no pueda regresar a un territorio donde existe la posibilidad de ser revictimizada. Además, al ser la fuerza pública quien realiza acompañamiento a los predios, los actores armados confunden dicha situación con operaciones militares y las víctimas pueden quedar en medio de los enfrentamientos o ser señaladas como informantes.

La cuarta, plantea que el proceso de restitución de tierras y el retorno presenta dificultades estructurales debido a el nivel de informalidad de los predios, puesto que en el sector rural la población no cuenta con títulos de propiedad, con lo cual se pueda determinar la ubicación, la extensión y los linderos del predio a restituir. Además, los predios de las víctimas pueden estar en medio de territorios considerados como resguardos indígenas o pertenecer a consejos comunitarios, lo cual genera una controversia adicional para definir tal situación. Otra de las dificultades que se evidencia está relacionada con la salud mental de las víctimas, ya que en sus predios vivieron un hecho victimizante, por lo que, cuando una víctima solicita la restitución de su predio, revive las heridas ocasionadas por el conflicto y origina que no desee regresar al inmueble de su propiedad. Pese a que la Ley 1448 de 2011 establece que la población debe tener acompañamiento psicosocial, en la realidad no se está implementando y este es un gran obstáculo por superar para que la población retorne. En suma, se puede colegir que, mientras en el departamento persista el conflicto armado, y el campo no cuente con la infraestructura necesaria para garantizar calidad de vida a la población, el retorno será un reto para el Estado y para la población reparada.

Referencias

- Arango Tobón, M. A. (2021, enero-abril). Procesos de acompañamiento psicosocial en el marco del conflicto armado: Una revisión crítica de la literatura. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, (62), 308-340. <https://doi.org/10.35575/rvucn.n62a12>
- Buchely, L. (2020). Peace, Land, and Bureaucracy in Colombia: An Analysis of the Implementation of the Victims and Land Restitution Law from a Multiscale Perspective of State Bureaucracies [Paz, tierra y burocracia en Colombia: un análisis de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras desde una perspectiva

- multiescala de las burocracias estatales]. *Land*, 9(6), Artículo 181. <https://doi.org/10.3390/land9060181>
- Cárdenas Mesa, J. A. (2018). Restitución de tierras: La realidad tras la fantasía. *Pensamiento Jurídico*, (47), 105-148. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/75113>
- Congreso de la República de Colombia. (2005). *Ley 975*, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0975_2005.html
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1448*, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html#T%C3%8DTU%20LO%20I
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Corte Constitucional de Colombia. (2017, 19 de octubre). *Sentencia SU- 648* [M.P. Cristina Pardo Schlesinger]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU648-17.htm>
- Few, R., Ramírez, V., Armijos, M. T., Zambrano Hernández, L. A., & Marsh, H. (2021). Moving with risk: Forced displacement and vulnerability to hazards in Colombia [Mudarse con riesgo: Desplazamiento forzado y vulnerabilidad a las amenazas en Colombia]. *World Development*, 144, Artículo 105482. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105482>
- González Muñoz, M. (2020). Restitución de tierras en La Palma (Cundinamarca): Lectura de la implementación actual de esta política. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 12(1), 132-146. <https://doi.org/10.22335/rfct.v12i1.1030>
- Guzmán Rincón, A. M., & Barón Rocha, N. R. (2018). Dimensión constitucional y mecanismos de la acción de restitución de tierras en Colombia. *Revista de Derecho*, (49), 142-169. <http://dx.doi.org/10.14482/dere.49.10867>

- Ibáñez, A. M., Moya, A., & Velásquez, A. (2022, otoño). Promoting recovery and resilience for internally displaced persons: Lessons from Colombia [Promoción de la recuperación y la resiliencia de los desplazados internos: lecciones de Colombia]. *Oxford Review of Economic Policy*, 38(3), 595-624. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grac014>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Paz. (2021). *Los focos del conflicto en Colombia. Informe sobre presencia de grupos armados en Colombia*. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Paz. (2022). *Desafío a la paz total lo que recibió el gobierno de Gustavo Petro. Informe sobre presencia de grupos armados en Colombia 2021–2022*. <https://indepaz.org.co/informe-sobre-presencia-de-grupos-armados-en-colombia-2021-2022-1/>
- López Casalins, M. (2019). El derecho a la reparación integral a las víctimas en el proceso de restitución de tierras en el marco de la justicia transicional en Colombia. *Justicia*, 24(36), 102-122. <https://doi.org/10.17081/just.24.36.3525>
- Mark, S., & Belton, B. (2020). Breaking with the past? The politics of land restitution and the limits to restitutive justice in Myanmar [¿Romper con el pasado? La política de restitución de tierras y los límites de la justicia restitutiva en Myanmar]. *Land Use Policy*, 94, Artículo 104503. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104503>
- Martín Peré, E. M. (2018). La restitución de tierras en Colombia y la reparación transformadora en la construcción de paz: La experiencia en Santander desde la aplicación y efectividad de los fallos judiciales. *Revista de Paz y Conflictos*, 11(1), 117-142. <https://doi.org/10.30827/revpaz.v11i1.6543>
- Martínez Luna, W. F. (2021). Causas del despojo y abandono forzado de tierras en Colombia. Una mirada desde el derecho privado. *Vniversitas*, 70, 1-16. <https://doi.org/10.11144/Javeriana-vj70.cdaf>
- Martínez Luna, W. F., & Gutiérrez Salazar, M. L. (2023). Despojados y desplazados: Una mirada a la justicia de restitución de tierras desde sus sentencias. *Díkaion*, 32(1), Artículo e3214. <https://doi.org/10.5294/dika.2023.32.1.4>

Ministerio de Defensa de Colombia. (2016). *Directiva 016*, Instancias de coordinación Directiva 0015 de 2016.

https://normograma.info/mindef/docs/directiva_mindefensa_0016_2016.htm

Ministerio de Defensa de Colombia. (2017). *Directiva 037*. Documento privado.

Moya, A., & Carter, M. R. (2019). Violence and the formation of hopelessness: Evidence from internally displaced persons in Colombia [Violencia y formación de desesperanza: evidencia de personas desplazadas internamente en Colombia]. *World Development*, 113, 100-115. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.08.015>

Orozco Poveda, D. M., Castaño Maza, M. M., & Cogollo Anaya, M. P. (2021). Análisis de la materialización de las sentencias de restitución de tierras en la ciudad de Montería. *Nuevo derecho*, 17(28), 1-14. <https://doi.org/doi.org/10.25057/2500672X.1355>

Ortega Otero, C., Conde Berrocal, L., & García Sandoval, A. (2023). Condiciones socioeconómicas de la población restituida en Santa Paula, Montería-Colombia *Maskana*, 14(2), 49-58. <https://doi.org/10.18537/mskn.14.02.05>

Osorio Garcés, C. E., & Clavijo Gallego, T. A. (2022). Todas las violencias: Conversaciones sociales en torno al conflicto en el pacífico caucano. *Tabula Rasa*, (41), 99-124. <https://doi.org/10.25058/20112742.n41.05>

Presidencia de la República de Colombia. (2016, 11 de marzo). *Decreto 440*, por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parle 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69053>

Prieto-Rios, E., Soto Hoyos, J. F., & Pontón-Serra, J. P. (2023). Foreign concerns: The impact of international investment law on the ethnic-based land restitution programme in Colombia [Preocupaciones extranjeras: el impacto del derecho internacional de inversiones en el programa de restitución de tierras de base étnica en Colombia]. *The International Journal of Human Rights*, 27(1), 1-21. <https://doi.org/10.1080/13642987.2022.2057960>

Rico Revelo, D., Martínez Díaz, J., & de la Cruz Barrios, A. (2022). Implementación de la Ley 1448 de 2011 para la reparación integral de las víctimas: orientaciones emocionales y

- cognitivas de representantes de víctimas del Atlántico. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 4(8), 139-166. <https://doi.org/10.22490/26655489.5886>
- Rodríguez, P. M. (2018). Charting A New Human Rights Discourse “from the Territories”: Social Movements and Peace in Cauca, Colombia [Trazando un nuevo discurso de derechos humanos "desde los territorios": movimientos sociales y paz en el Cauca, Colombia]. *The Bernard and Audre Rapoport Center for Human Rights and Justice*. <http://dx.doi.org/10.26153/tsw/39586>
- Salamanca Ospina, L., & Egea Jiménez, C. (2019). Conflicto por la tierra. Retorno y restitución de tierras en la finca El Carpintero (Colombia). *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 65(1), 115-138. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.455>
- Sánchez León, N. C. (2017). *Tierra en transición: Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/10/Tierra-en-transicio%CC%81n-Versio%CC%81n-PDF-para-WEB.pdf>
- Sandoval Mesa, J. A., Bernal Ramírez, E. J., Herrán Pinzón, O. A., Torregrosa Jiménez, N. E., & Torregrosa Jiménez, R. A. (2021, julio-diciembre). Factores básicos en materia de restitución de tierras frente al desplazamiento forzado. *Revista Republicana*, (31), 99-117. <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2021.v31.a109>
- Segrelles Serrano, J. A. (2018). La desigualdad en el reparto de la tierra en Colombia: Obstáculo principal para una paz duradera y democrática. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 38(2), 409-433. <https://doi.org/10.5209/AGUC.62486>
- Tabares Acevedo, K. (2020). Aproximación a las barreras jurídicas y procedimentales en la restitución de tierras. Estudio de caso: Mujeres de Ataco, sur del Tolima. *La Manzana de la Discordia*, 15(2), 159-185. <https://doi.org/10.25100/lamanzanadeladiscordia.v15i2.10872>
- Tchatchoua-Djomo, R., & van Dijk, H. (2022). Ambiguous Outcomes of Returnees' Land Dispute Resolution and Restitution in War-Torn Burundi [Resultados ambiguos de la resolución y restitución de disputas sobre tierras de los repatriados en un Burundi devastado por la guerra]. *Land*, 11(2), Artículo 191. <https://doi.org/10.3390/land11020191>

- Unruh, J. D. (2019). Crafting land restitution in Colombia: Optimizing a legal, social and institutional framework [Elaborando la restitución de tierras en Colombia: optimizando un marco legal, social e institucional]. *Land Use Policy*, 80, 403-405. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.08.008>
- Wesche, P. (2021). Business actors and land restitution in the Colombian transition from armed conflict [Actores empresariales y restitución de tierras en la transición colombiana del conflicto armado]. *The International Journal of Human Rights*, 25(2), 295-322. <https://doi.org/10.1080/13642987.2020.1773441>
- Wiig, H., & García-Reyes, P. (2020). Bread or justice—Land restitution and investments in Montes de Maria, Colombia [Pan o justicia - Restitución de tierras e inversiones en Montes de María, Colombia]. *Land Use Policy*, 91, Artículo 104380. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104380>
- Yang, Q.-C., Zheng, M., Wang, J.-S., & Wang, Y.-P. (2022). The shocks of armed conflicts to renewable energy finance: Empirical evidence from cross-country data [Los impactos de los conflictos armados en la financiación de las energías renovables: evidencia empírica a partir de datos de varios países]. *Energy Economics*, 112, Artículo 106109. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2022.106109>