

# Fallos de papel: la eficacia simbólica del discurso de restitución de tierras<sup>1</sup>

*Sneither Efraín Cifuentes-Chaparro<sup>2</sup>*  
*Universidad Nacional de Colombia*

Recibido: 30/07/2019 – Aprobado: 23/11/2019

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.3302>

## Resumen

Las reflexiones del presente artículo pretenden demostrar que, independientemente de su grado de cumplimiento, las sentencias de restitución de tierras juegan un rol de importancia respecto de la legitimación del paradigma transicional porque contienen una validez auto referencial con significación de ser la joya de la corona de reparación a las víctimas en Colombia. Para ello, se presenta una comprensión crítica del desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno, y haciendo uso de herramientas teóricas del análisis crítico del discurso, se expone cómo se han producido y reproducido ciertas prácticas discursivas frente a la población desplazada forzosamente, tanto desde el sector institucional como no gubernamental, que se replican en la política de restitución de tierras.

Por último, desde un enfoque de investigación acción participativa, se desarrolla un estudio de uno de los casos pioneros de la política de restitución, a fin de verificar que las sentencias de restitución de tierras representan y reproducen un orden discursivo con eficacia simbólica sobre los derechos de las víctimas, aún si solamente se limitan a solemnizar una relación legal-formal de propiedad.

**Palabras clave:** Justicia transicional, prácticas discursivas, eficacia simbólica, desplazamiento forzado, víctimas, derechos humanos, restitución de tierras.

---

<sup>1</sup> Este artículo de reflexión hace parte del trabajo final de investigación titulado: "Restituir tierras en la guerra: un análisis crítico del discurso de restitución de tierras en Colombia", presentado para optar al grado de magíster en derechos humanos de la Universidad Nacional y recoge los aprendizajes derivados del acompañamiento jurídico realizado por la Corporación Jurídica Yira Castro al campesinado reclamante de tierras de Chibolo (Magdalena) durante 2012-2013, período en el cual se agotó la etapa administrativa de la primera fase de micro-focalización y presentaron las respectivas solicitudes de restitución ante los jueces especializados siendo un caso pionero en el país.

<sup>2</sup> Abogado de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en derechos humanos de esa misma universidad. Asesor de la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo. Correos electrónicos: [secifuentes@gmail.com](mailto:secifuentes@gmail.com); [sncifuentes@defensoria.gov.co](mailto:sncifuentes@defensoria.gov.co) Celular: 302 4047254. <https://orcid.org/0000-0002-7893-620X>

## Introducción

Frente a la grave situación de violación masiva y sistemática de derechos humanos padecida por las víctimas desplazadas forzosamente en Colombia, la respuesta institucional había sido incapaz de allanar el camino para establecer mecanismos de reparación del despojo ocasionado por la guerra. Fue el primer período del gobierno Santos (2010-2014) dentro de un contexto de antesala a la instalación de la mesa de negociaciones de paz en La Habana, el que propuso un marco jurídico de reparación a las víctimas asumiendo el reto inmenso de diseñar políticas públicas orientadas a la atención y reparación de millones de personas que lo perdieron todo con ocasión del conflicto armado interno.

En este horizonte de consolidación del *paradigma transicional*<sup>3</sup> en nuestro país, surge el interés de problematizar cuál ha sido el impacto que los fallos de restitución de tierras han tenido para hacer frente al abandono estatal de la ruralidad colombiana y, en particular, garantizar materialmente los derechos de las víctimas despojadas.

Pese a la incertidumbre sobre la continuidad en la política de restitución de tierras (dado el límite temporal previsto para la vigencia de la Ley 1448 de 2011 próximo a vencerse), y los múltiples obstáculos frente al cumplimiento de las sentencias, existe una percepción positiva del proceso por parte de sus destinatarios: ¿por qué puede ocurrir esto?

Para dar respuesta a ese interrogante, resulta útil acudir a las herramientas teóricas del análisis crítico del discurso con el objetivo de hacer una labor de *arqueología*<sup>4</sup> para explicar cómo se han producido y reproducido ciertas prácticas discursivas, tanto desde el sector institucional como no gubernamental,

---

3 El término hace referencia a la comprensión dada por el Programa de Estudios Críticos de las Transiciones Políticas de la Universidad de los Andes sobre un marco discursivo articulado con la pretensión de validar y legitimar un modelo de administración y gestión del conflicto armado. Así, en la última década, la Justicia Transicional se convierte en un objeto de estudio de inusitado interés para las ciencias sociales en Colombia, sin muchas veces percatarse la necesidad de profundizar acerca de los presupuestos mismos en que esta descansa y, en consecuencia, dar por sentada la formalización –consciente o inconsciente– de sus procedimientos.

4 Expresión utilizada en el sentido Foucaultiano de dirigir un procedimiento teórico hacia una analítica del poder crítica de las relaciones entre los sistemas de discursividad y los dispositivos políticos.

frente a las víctimas desplazadas forzosamente. Luego, es posible advertir que tales prácticas discursivas siguen presentes ahora en la política de restitución de tierras, y han dado lugar a la acumulación de un capital jurídico que le otorga a los fallos de restitución de tierras una eficacia simbólica autorreferencial.

Así, el resultado final de un procedimiento administrativo-judicial para reconocer el derecho a la restitución de tierras (la sentencia), aunque no produzca transformaciones sustantivas en las condiciones de goce efectivo de otros derechos de las víctimas, sí tiene una eficacia simbólica autónoma que cuenta en su imaginario colectivo, pese al alto nivel de incumplimiento de tales fallos judiciales.

De esta forma, el cumplimiento o desacato de las órdenes contenidas en las providencias de jueces y juezas de restitución de tierras es una variable que no afecta la eficacia simbólica de esa política, reflejada en la relación legal-formal de propiedad que solemniza la sentencia judicial. Este planteamiento no desconoce la apropiación discursiva que líderes reclamantes de restitución de tierras han hecho de la misma política, pues tanto víctimas como actores no gubernamentales, son agentes de poder que cuentan con capacidad de generar y reproducir prácticas discursivas contrahegemónicas y resistentes frente a las estrategias discursivas de dominación del Estado.

No obstante, el interés de este artículo radica en resaltar cómo a partir del estudio de un caso concreto se demuestra que la referida eficacia simbólica de las sentencias de restitución de tierras contribuye a consolidar la puesta en escena de esa política transicional, sin importar el alto nivel de incumplimiento de las órdenes judiciales, ni el precario avance en la satisfacción material de los derechos de las víctimas reclamantes.

## **1. Continuidades discursivas y eficacia simbólica de los fallos de restitución de tierras**

No es objetivo de este artículo ocuparse de un análisis sobre la política pública de atención al desplazamiento forzado en Colombia, sino hacer una lectura crítica del discurso oficial a propósito de este, con el fin de identificar continuidades discursivas trasladadas a la política de restitución de tierras. En consecuencia,

esta sección presentará, de una parte, una aproximación teórico-conceptual al análisis crítico del discurso (en adelante ACD), y de otra, valiéndose de ese enfoque identificará continuidades discursivas en la política pública de atención a la población desplazada que se replican en la de restitución de tierras.

### *Aproximación conceptual al ACD*

El ACD forma parte de la escuela de pensamiento del análisis del discurso, disciplina que reivindica para sí el carácter de dominio autónomo de estudio con objetos, fenómenos, teorías, métodos y principios propios (Van Dijk, 2006). Los orígenes del ACD pueden remontarse a las destacadas reflexiones de Foucault, como referente de esta corriente de pensamiento que reconoce cómo la producción discursiva se encuentra vinculada con sistemas de exclusión en toda sociedad.

Según el autor, existen tres grandes sistemas de exclusión que afectan al discurso (la palabra prohibida, la separación de la locura y la voluntad de verdad) y propone ciertas coacciones limitantes de sus poderes (el comentario, bajo el principio de autor, conjura el azar del discurso al tenerlo en cuenta por medio del juego de una identidad que tendrá la forma de repetición y de lo mismo), aquellas que dominan sus apariciones (la disciplina es principio de control de la producción del discurso) y las que seleccionan los sujetos autorizados para hablar (la doctrina cuestiona al sujeto que habla a través y a partir de los enunciados y viceversa) (Foucault, 2012).

Desde esta perspectiva, los procedimientos internos ejercen un control en calidad de principios ordenadores, distributivos o clasificatorios que intentan conjurar de alguna forma aquella dimensión de azar presente en la formulación indefinida de discursos que permanecen dichos y están todavía por decirse (Foucault, 2012).

Frente a estos intentos fallidos de coacción discursiva, Foucault desarrolla una novedosa conceptualización de *archivo*<sup>5</sup> referida a un conjunto regulado de criterios y procedimientos

---

<sup>5</sup> A diferencia del tradicional entendimiento del término que hace alusión a la masa de documentos recogidos Foucault lo entiende como un conjunto de reglas que en una época y sociedad determinada definen: los límites y las formas de decibilidad, los límites y las formas de conservación, los límites y las formas de memorias, los límites y formas de reactivación y los límites y las formas de apropiación.

que determinan cuáles son las voces autorizadas, los temas de los que se puede hablar y los mensajes comunicados al enunciar cualquier discurso sobre uno específico: "(...) *en toda sociedad la producción del discurso se encuentra controlada, seleccionada y redistribuida por cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar sus poderes y peligros*" (Foucault, 2012, p.14).

Partiendo de lo anterior, Beaugrande (2006) sostiene que en todo discurso se encuentra presente –aunque trate de ocultarse hábilmente– una vocación de poder para decir cuáles han de ser las "verdades", a quién le corresponderá decirlas y decidir lo que significan, quién ha de aprenderlas y dónde.

En dicha vía, se constata que no todos los usuarios tienen igual fuerza a la hora de fijar sentidos al discurso, por lo que ha sido instrumento eficaz para excluir y despojar de poder al otro. De hecho, el autor indica que desde la antigüedad pueden encontrarse ciertos agentes que actúan a modo de guardianes de la lengua con la supuesta vocación de "conservar el buen lenguaje" y "rescatarlo de su destrucción por el habla vulgar", pero en realidad persiguen legitimar la lengua de las clases dominantes como el único uso "correcto", con lo cual los usos "incorrectos" o "impropios" fueron escogidos de la lengua normal de los grupos sociales que serían despojados de poder (Beaugrande, 2006).

Por esta razón, cualquier tipo de discurso presenta un carácter ambivalente, pues no sólo *traduce las luchas o sistemas de dominación*, sino que además es por lo que y por medio de lo que se lucha contra la dominación (Foucault, 2012). De esta forma, Foucault comienza por cimentar las bases para el estudio del discurso, al afirmar que es imposible entenderlo, cualquiera sea su tipo, por fuera de las relaciones sociales de significación, de producción y de poder que lo hacen posible.

A partir de lo anterior, nos interesa aquí resaltar dos aportes fundamentales del análisis del discurso que luego servirán de base teórica para desarrollar la escuela del ACD:

El primero es que ningún tipo de discurso "tiene" un sentido inherente, sino más bien el significado de cualquier discurso es asignado por los usuarios del lenguaje. De acuerdo con Wittgenstein (1953) "el significado de una palabra

es su uso en el lenguaje". Este proceso de asignación de sentido es el que comúnmente se conoce como la "comprensión" o "interpretación" que hace el usuario del lenguaje y cualquier acto de enunciación está por fuera de tener un carácter neutral, en tanto que al enunciar algo se adscribe un *sentido* a lo dicho desde una posición social y con un *estilo* determinado (Van Dijk, 2006).

El segundo se refiere al contexto de enunciación y significación que debe entenderse como "*estructura de todas las propiedades de la situación social que son pertinentes para la producción o recepción del discurso*" (Van Dijk, 2006, p. 44).

De allí resulta que los actores sociales comparten, con otros miembros de su grupo, un repertorio muy vasto de *representaciones sociales*, por lo cual además de la cognición individual, existe una cognición sociocultural, en donde los usuarios del lenguaje producen y entienden concretamente el discurso.

Es así como los usuarios están sujetos al contexto, pero también contribuyen a construirlo y modificarlo, toda vez que las normas y reglas sociales son dinámicas. Por esta razón, se entiende que las prácticas discursivas no son producto de unas "decisiones" racionales o determinaciones mecánicas fruto de poderes externos, sino que se configuran por medio de aprendizajes obtenidos en la confrontación y apropiados por cada agente social.

Bajo este acumulado, Bourdieu (1999) plantea una ciencia de la sociedad basada en un sistema dual de relaciones de poder y relaciones de sentido, que se presenta a su vez como una economía política y una semiología generalizada, respectivamente. De este modo, el autor rechazó la representación jerárquica de las instancias estratificadas (infraestructura/superestructura), donde se superpone la estructura económica sobre todas las demás y, en su lugar, defiende el gran poder de constitución de las estructuras simbólicas, comúnmente subestimado.

Desde esta perspectiva, cualquier campo social se encuentra conformado por una red compleja de intercambio y tensiones entre relaciones de saber y de poder, donde cada agente social (personas, grupos u organizaciones con capacidad de acción

para movilizar bienes y recursos) a partir de las disposiciones adquiridas o *habitus*<sup>6</sup> pugna por determinar el contenido, las reglas de juego y los procedimientos de legitimación de la producción, distribución y apropiación de bienes y recursos materiales, socioculturales y simbólicos (Téllez, 2002).

Desde luego, esta perspectiva relacional del poder no desconoce que pese a la interacción discursiva asimétrica con efectos de dominación, afirman que: *"En cada campo hay formas específicas de capital que actúan como fuerzas y los individuos o los grupos luchan por mantener o alterar la distribución de esos capitales (...) el peso de los diferentes agentes en cualquier campo depende de su capital simbólico, esto es, del reconocimiento, institucionalizado o no, que reciben de quienes desarrollan el habitus adecuado para participar en el juego e ilusionarse con sus apuestas"* (Fernández, 2013, p. 46).

Lo anterior no implica que Bourdieu no considere al factor económico como el más importante para determinar la posición de clase, pero introduce las dimensiones simbólicas de la lucha de clases en la forma de fronteras que son continuamente producidas y reproducidas; es decir, constituyen un proceso dialéctico con un habitus generador de prácticas y modos diferenciados de percibir a los demás (Fernández, 2013, p. 46).

Ello explica que el ACD vaya más allá de un análisis meramente técnico, cuya única pretensión sea la objetividad descriptiva, esto es, encontrar orden, reglas y regularidades en el análisis pormenorizado de las estructuras y estrategias que gobiernan el texto y la conversación. En su lugar, este enfoque teórico entiende el proceso investigativo como una empresa con responsabilidad política-moral comprometida con agenciar cambios en la sociedad, de modo que brinda un marco analítico –una teoría y un método– para el estudio del lenguaje en su relación con la ideología y el poder (Fairclough, 1995).

---

<sup>6</sup> Este concepto es utilizado por Bourdieu para referir los aprendizajes referidos a la "experiencia incorporada" o "historia hecha cuerpo" como disposición durable e incorporada individual y colectivamente que garantiza cierta continuidad en medio de la fluctuación de los procesos sociales, por esencia dinámicos. Ello, desde luego, no niega el margen de maniobra con el que cuentan los agentes sociales, sus posibilidades tácticas y estratégicas. De este modo, el habitus constituye un principio generador y un sistema clasificador de las prácticas sociales.

Ahora bien, metodológicamente el ACD aborda el concepto de discurso con base en tres dimensiones fundamentales:

- a. El uso del lenguaje entendido más allá del sentido común de que la lengua es el medio exclusivo de representación y comunicación, por lo cual no se limita al lenguaje hablado e incluye el escrito<sup>7</sup> (Van Dijk, 2006).
- b. La comunicación de creencias.
- c. La interacción social.

En ese orden, Fairclough (1995) estima que dentro de este marco se consolidan por lo menos tres dimensiones de análisis: *"Análisis (oral o escrito) de textos verbales, análisis de prácticas discursivas (los procesos de producción, distribución y consumo de textos), y el análisis de eventos discursivos en tanto instancias de prácticas socioculturales. Una característica de este marco es que combina una teoría bajtiniana del género (en el análisis de prácticas discursivas) y una teoría gramsciana de la hegemonía (en el análisis de prácticas socioculturales)"* (p. 4).

De ahí se reconocen las relaciones de dominación que subyacen al orden del discurso (la configuración particular de prácticas discursivas relativamente estables que constituyen un dominio hegemónico) y a su vez forman parte de estructuras y procesos socioculturales mucho más amplios, con la pretensión de desmitificarlas, tomar conciencia de su opresión y cuestionar su legitimidad.

Para la materia que nos ocupa interesa identificar la existencia de un discurso formal de derechos para las víctimas reclamantes de restitución de tierras<sup>8</sup> funcional a la puesta en escena del paradigma transicional, lo cual supone comprender que el escenario de las políticas públicas opera como un espacio de producción de lo político y de lo jurídico.

---

<sup>7</sup> Aunque los especialistas no desconocen diferencias relevantes, Van Dijk estima que las similitudes entre los usos del lenguaje, la comunicación y la interacción orales y escritos son suficientes para justificar la inclusión de estas dos modalidades del discurso en una sola noción general de "discurso".

<sup>8</sup> Es preciso resaltar que se habla de un "sistema formal de derechos" porque se busca insistir en la tensión existente entre su materialización y la norma, habida cuenta de la evidente distancia que todavía hoy persiste entre el plano formal -compuesto por las fuentes normativas y la política pública- y la condición material de vulnerabilidad en la que sujetos especiales de protección, como las víctimas, continúan.

Sobre este punto, se advierte que el ejercicio del poder simbólico en cualquier campo requiere legitimidad y ésta se obtiene cuando logra ocultarse la lógica del propio interés que subyace a todas las prácticas, incluso aquellas que se presentan como las más desinteresadas. Este proceso de transformación del propio interés en desinterés es el que hace posible la acumulación de "capital simbólico" como una forma de poder que no es percibida como tal, sino como una exigencia legítima de reconocimiento (Fernández, 2013).

Por esta razón, se ha subrayado cómo en los contextos de poder institucional el lenguaje constituye una teoría incluyente y una práctica excluyente para negar los derechos humanos. En este sentido, Beaugrande (2006) ha afirmado que: *"Teóricamente todos los ciudadanos poseen los mismos derechos humanos básicos a la libre expresión, la educación pública, etc., pero en la práctica la gran mayoría es sistemáticamente excluida"* (p. 80). Ello reviste particular interés porque descubre "realidades de doble rostro" inmersas en la capacidad diferencial de apropiación de bienes y recursos que se aceptan legítimas y sirven como signos de distinción funcionales para la acumulación de capital simbólico (Fernández, 2013).

En este panorama, Bourdieu considera que el Estado es el principal agente de legitimación y naturaliza la diferencia social como "banco central del capital simbólico" porque dispone de los medios para generar la "creencia en la legitimidad" de la dominación legal ejercida por su parte. Así, el capital jurídico facilita la acumulación de capital simbólico: *"Bourdieu presta especial atención al proceso histórico de concentración del capital jurídico, al que define como 'forma objetivada y codificada del capital simbólico' para ilustrar el proceso más amplio de concentración del capital simbólico que condujo a la configuración del Estado como una instancia central de nombramiento. Con el desarrollo de un campo jurídico relativamente autónomo, se pasa de un capital simbólico difuso, basado exclusivamente en el reconocimiento colectivo, a un capital simbólico objetivado, codificado, delegado y garantizado por el Estado"* (Fernández, 2013, p. 50).

En consecuencia, el Estado cuenta en el campo del poder con un «meta capital» que da poder sobre otros campos y los tipos de capital generados en ellos, especialmente, sobre sus tasas de intercambio derivada de la eficacia simbólica de los actos oficiales, v. gr., títulos de propiedad y actos de nombramiento (Fernández, 2013).

De manera análoga, las sentencias de las y los jueces especializados en restitución de tierras forman parte de las lógicas y prácticas que subyacen a la producción y reproducción de un orden del discurso, por lo cual esos fallos cuentan con una eficacia simbólica, independiente de su grado de cumplimiento. Para afianzar este contenido simbólico en la red de intercambio y tensiones entre relaciones de saber y de poder, el Estado se vale del aparato de administración de justicia, en este caso, de la jurisdicción especializada en restitución de tierras con la finalidad de representar y reproducir una eficacia simbólica sobre los derechos de las víctimas de despojo.

Dicho esto, nos interesa avanzar en identificar cuáles lógicas de funcionamiento del sistema de atención a la población desplazada terminan produciendo y reproduciendo órdenes y prácticas de discurso tanto adentro (en lo institucional) como afuera (en el plano no gubernamental y, concretamente, en el imaginario social de la población desplazada) que todavía hoy pesan sobre cada una de las víctimas reclamantes de tierras.

### *Continuidades discursivas entre la política pública de atención a la población desplazada forzosamente y la de restitución de tierras.*

Durante mucho tiempo la invisibilidad de las víctimas desplazadas forzosamente ha marcado para el Estado y la sociedad un *habitus* que es preciso advertir de cara a un contexto en el cual el despojo auspiciado por la guerra continúa perpetrando la violación a sus derechos humanos.

La creación de una política pública dirigida a garantizar el goce efectivo de sus derechos a la propiedad y posesión de sus tierras, aunque no de sus bienes abandonados en medio de la guerra constituye un primer avance. En este sentido, Salinas (2010) afirma: "*La ausencia de esa política pública diferencial dirigida a garantizar el goce efectivo de los derechos a la propiedad y posesiones de la población que abandonó o perdió*

*sus viviendas y tierras, sumada a las carencias normativas e instrumentales, menoscaba los derechos (...) de las víctimas de las migraciones forzadas. Lo anterior, además de negarles su dignificación como sujetos que tenían y tienen derechos patrimoniales contraría las garantías de no repetición, que exigen entre otras acciones, combatir la impunidad mediante la investigación y la revelación de los intereses, actores y patrones de violación que subyacen al éxodo obligado y la sanción de los agentes públicos y privados que han participado en él, de una parte, y la adopción de los correctivos, incluyendo reformas y modificaciones legales necesarias, de la otra” (p. 74).*

En efecto, profundizar en el modo en que además de los actores armados, están en juego los intereses del Gobierno, los gremios empresariales locales y multinacionales, la iglesia, la élite terrateniente, las organizaciones no gubernamentales y, por supuesto, las víctimas, entre otros actores, permite identificar la existencia de relaciones de alianza, conflicto o cooperación en un panorama de aparente transición donde se pretende restituir tierras despojadas.

Desde esta perspectiva, la política pública de atención al desplazamiento forzado es comprendida como un campo social que es escenario de intereses, tensiones y juegos de poder, donde diversos agentes se disputan la apropiación de bienes, recursos y capitales materiales y simbólicos (Suárez, 2004).

Por esta razón, Jaramillo (2007) sostiene que es posible identificar un desarrollo discursivo en varias etapas, donde distintos actores producen y reproducen prácticas sociales para cuestionar o legitimar modelos y esquemas de representación específicos alrededor del desplazamiento forzado.

De acuerdo con el autor, el primer momento discursivo de atención estatal frente al desplazamiento forzado estuvo marcado por la inexistencia de una política pública sobre la materia que buscó la “*visibilización e instrumentación*”, esto es, el Estado nombra y representa a las víctimas desplazadas forzadamente como objeto de asistencia, en aras de lograr su “*rehabilitación social*” a partir de estructuras institucionales enfocadas al monitoreo de la problemática<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Para inicios de la década de los 90, el desplazamiento forzado era asumido por el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, es decir, no recibía un tratamiento distinto del previsto para desastres naturales. Fue solo hasta el escalamiento

Luego de ello, Jaramillo (2007) propone un segundo estadio discursivo de “*normalización y oficialización*” que comienza con la expedición de la Ley 387 de 1997, donde el marco de los distintos instrumentos internacionales de protección en materia de derechos humanos suscritos por el Estado colombiano, desempeñaron un papel importante para orientar las políticas gubernamentales y evitar retrocesos en el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

En ese horizonte, para 1998 se expide el primer Plan Nacional Integral de Atención, seguido del Decreto 2569 de 2000 –reglamentario de la Ley 387– y se tipifica el desplazamiento forzado como delito penal por medio de la Ley 589 de 2000. Con estas nuevas herramientas se pretende aprehender jurídicamente un problema político-social, de tal modo que se convierte al desplazado en un *tipo jurídico* que solicita atención y, por lo mismo, debe acceder a una oferta social, donde el Estado supone cuáles son sus necesidades y las solventa, por ejemplo, a través de la Red de Solidaridad Social, sin rendir cuentas ni establecerse indicadores de seguimiento.

Con posterioridad, el autor plantea que se desarrolla un tercer momento discursivo referido al “*imperio de las cifras*”<sup>10</sup>, donde la política de seguridad democrática del Gobierno de turno normaliza el enfoque asistencialista y de emergencia como estrategia de atención frente al desplazamiento forzado<sup>11</sup>. En este contexto, las víctimas se conciben como “usuarios” de servicios y programas más que como sujetos de derechos, y en lugar de buscar su inclusión social, se les conmina a las fronteras de la marginalidad en las grandes urbes a donde llegaron huyendo de la guerra, es decir, la política pública de atención a la población desplazada opera como un dispositivo funcional al discurso oficial de la época (Jaramillo, 2007).

---

del desplazamiento forzado que venía siendo denunciado por organizaciones como la Conferencia Episcopal Colombiana que se dio lugar a la creación del sistema de información y alertas tempranas, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población, el Consejo Nacional de Atención a Población Desplazada, un Fondo Nacional de Atención y una Red Nacional de Información, entre otras instituciones.

10 Siguiendo las líneas generales trazadas por Jaramillo Marín, se afirma que en el esquema de seguridad democrática la víctima desplazada se subordina a la siguiente ecuación: incluido en el registro = usuario de servicios = restablecido.

11 Se resaltan expresiones tales como: “esfuerzos ingentes en recursos”, “puesta en marcha de un Estado Comunitario”, “materialización de la seguridad democrática”, “mayor presencia de fuerza pública en todos los municipios colombianos” términos utilizados en el Resumen Ejecutivo presentado por Acción Social sobre el Balance de la Política de Atención a la Población en situación de desplazamiento por la violencia en Colombia, a propósito de la sentencia T-025 de 2004 y el cumplimiento del Auto 218 del 11 de agosto de 2006.

Desde luego, no puede olvidarse que la crisis del desplazamiento persistía con una magnitud alarmante, por lo cual la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional, haciendo notar que la versión oficial reduccionista era incapaz de dar una solución integral a la problemática, porque sostenía hábilmente el uso de estadísticas y privilegiaba un enfoque cuantitativo, al representar las víctimas en cifras de reparación, por encima de uno cualitativo tendiente a superar la condición de desplazados; es decir, cuestionando asimilar cada caso a un número más en el registro de población víctima de desplazamiento forzado.

De esta forma, todo el asunto se sitúa en una retórica perversa de la disminución que paradójicamente al visibilizar de forma cuantitativa hace invisible lo cualitativo. Para Jaramillo (2007) este discurso era consistente en: "(...) *Decir cuántos hay incluidos en el sistema único de registro y cuántos son usuarios de servicios desde las ofertas del Gobierno, para luego legitimar esas condiciones, en muchos informes, como garantía de restablecimiento o consumir por acto administrativo cuantos dejan de ser desplazados. Operando entonces en este momento de la política, una visibilización oficial de las cifras del problema reconocido para el Estado, pero una invisibilización de los sujetos que demandan una materialización real cualitativa y no solo cuantitativa de sus derechos, más allá de retóricas oficiales*" (p. 327).

Justo aquí se constituye un punto de "inflexión al esquema institucional de la política y de confrontación de fuerzas dentro del campo hegemónico de lo jurídico" porque con la decisión del máximo tribunal constitucional se cuestiona la eficacia simbólica del orden discursivo del "sujeto tipo" de la norma. La sentencia T-025 de 2004 desenmascara que la categoría de *desplazado* reconocida como una cifra en el registro, no contribuye a la materialización de sus derechos por lo que se abre una disputa entre las prácticas discursivas hegemónicas del Gobierno y los llamados de la Corte para transformar la respuesta institucional, donde las prácticas contra hegemónicas del movimiento de víctimas, entrará a aportar en la restitución de sus derechos a la tierra y el territorio.

Conforme a lo expuesto, este apartado ha presentado una síntesis de la genealogía del campo discursivo de la política pública sobre atención a la población desplazada en Colombia que puede sintetizarse en cuatro etapas:

- a. Visibilización e instrumentación.
- b. Normalización y oficialización.
- c. Imperio de las cifras.
- d. Inflexión frente a la política y confrontación de fuerzas dentro del campo hegemónico de lo jurídico.

En la actualidad la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas, incluidas las de desplazamiento forzado, está definido por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios que configuran el marco institucional, procedimental y sustancial, para que el Estado provea las diferentes medidas a las que tienen derecho. En concreto, aquellas que fueron víctimas de desplazamiento forzado encuentran principal protagonismo en el procedimiento contemplado para la restitución de tierras, donde es posible observar la reproducción de este tipo de prácticas discursivas. Veamos:

Hacia la primera década de los años dos mil comienza una **visibilización** del problema del despojo patrimonial subyacente al desplazamiento forzado con la apuesta del Programa de Protección de Tierras y Patrimonio (en adelante PPTP) del Ministerio de Agricultura. Dicha cartera ministerial abogó por consolidar un registro unificado capaz de dar cuenta de las afectaciones patrimoniales sufridas por las víctimas de desplazamiento forzado, lo cual implicaba una **instrumentación** para monitorear la magnitud del despojo de bienes y tierras en nuestro país.

Ante la inexistencia de una política pública sobre esta materia y dentro de un contexto de aplicación similar en grado de dificultad al de otras experiencias comparadas, el Estado colombiano asume esta obligación tantas veces postergada y expide la Ley 1448 de 2011. Al respecto algunos autores señalan que: *"Colombia tiene muchas similitudes con otros países que intentan restitución de tierras a las víctimas de los conflictos armados. El entorno de las reivindicaciones de tierras es complejo porque hay un gran número de desplazados, durante un largo período de conflicto armado, y un gran número de ocupantes posteriores o compradores de tierras desocupadas"* (Fitzpatrick, 2011, p. 291).

Como en su momento lo hizo la Ley 387 de 1997, el Estado comienza a **normalizar** por medio de categorías jurídicas a las víctimas, en este caso ya no para definir quién es desplazado, sino quiénes son “titulares” del derecho a la restitución en los términos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011<sup>12</sup>.

Pese a contar con las bases de datos y análisis de casos desarrollados por el PPTP, el modelo de restitución optó por una respuesta parcial al establecer un procedimiento administrativo-judicial tendiente a garantizar únicamente la restitución de las tierras despojadas, tendiendo una cortina de humo sobre la afectación patrimonial sufrida por pérdida de bienes muebles y enseres de las víctimas desplazadas forzosamente.

La definición de las víctimas titulares del derecho a la restitución presenta **oficialmente** que el despojo de bienes y tierras en Colombia a causa del desplazamiento forzado ha sido consecuencia automática del conflicto, es decir, causada por el desconocimiento del Derecho Internacional Humanitario o de las normas internacionales de derechos humanos.

De este modo, el nexo de causalidad “*con ocasión del conflicto armado*” traslada la responsabilidad por estos hechos sobre las partes armadas y oculta hábilmente el trasfondo de un problema que también involucra actores económicos interesados en una redefinición estratégica de los territorios de expulsión y que utilizaron el desplazamiento forzado como práctica de guerra para la acumulación por despojo (Cifuentes, 2017).

Una vez pasado el primer cuatrienio de vigencia de la Ley 1448 de 2011, llega el momento del **imperio de las cifras** como indicador del nivel de cumplimiento de la política, donde las víctimas de desplazamiento forzado siguen siendo tratadas como “usuarios” de servicios y programas. Esta práctica discursiva se vale del uso de una lógica de racionalidad instrumental agenciada por la producción de cifras globales, sin ningún grado de especificidad cualitativa en el nivel de goce efectivo de derechos.

---

12 Artículo 75. Ley 1448 de 2011. 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 3 de la presente Ley, entre el 1 de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente.

Lo anterior se evidencia en que hace virar las críticas de la sociedad civil hacia un reproche en lógica de no obtener resultados esperados, porque los procesos avanzan muy lento, y las metas van a ser imposibles de cumplir dentro de los diez años de vigencia de la Ley 1448 de 2011, según lo han advertido iniciativas como la del Observatorio de Restitución de Tierras de la Universidad de los Andes -creado desde noviembre de 2012- que se encarga de producir indicadores de carácter cuantitativo a partir del seguimiento a la etapa judicial del proceso de restitución de tierras.

Además, encuentra respaldo en reportes sobre el proceso de restitución de tierras del Observatorio de Restitución y Regulación e Derechos de Propiedad Agraria<sup>13</sup> que centra su análisis de los problemas de la narrativa oficial en las limitaciones derivadas de la diseminación de la información relevante hacia los sujetos de la política y en la cuantificación de los mismos. Sobre ello, Gutiérrez (2013) afirma: *"En particular, no parece haber una cifra consolidada y municipalizada de potenciales reclamantes; sólo tenemos las de las personas que han puesto la reclamación, que es una fracción posiblemente pequeña del universo potencial de beneficiarios de la política"* (p. 12).

Asimismo, el análisis de mil sentencias de restitución de tierras realizado por la Fundación Forjando Futuros evidencia cómo el despojo ocasionó una contrarreforma agraria en favor del paramilitarismo y sus esferas de poder (siendo responsables del 81% del total de hectáreas reclamadas) y concentra sus críticas afirmando que el cumplimiento de la meta de restitución se tardaría cinco siglos a este paso<sup>14</sup>.

Presentada de esta forma, la discusión queda reducida a un análisis técnico y estadístico cuyas recomendaciones se orientan a corregir malas prácticas y sugerir modelos más sencillos que permitan agilizar los procesos, pero nada se dice acerca de las tensiones no resueltas frente a la orientación del "desarrollo" que ha profundizado la implementación de políticas extractivas en el sector rural, sin tomar en consideración los derechos de los reclamantes de tierras. Este aspecto es señalado por Romero

---

13 Esta iniciativa es liderada por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia y otras unidades académicas de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Sergio Arboleda, Norte y Sinú.

14 El referido análisis de mil sentencias de restitución de tierras es un estudio presentado por la organización a la opinión pública el 9 de junio de 2015 y con fecha de corte al 30 de abril de 2015.

(2011) como uno de los desafíos de la restitución de tierras de la siguiente manera: *"Tal como ha quedado demostrado en el Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, en Colombia (PNUD, 2011) subsiste un modelo de excesiva concentración de la misma, que sacrifica la agricultura en un país con más del 30% de población rural. El gobierno ha anunciado vientos de cambio en el modelo rural. Pero por ahora estos cambios enfatizan más la expansión de la minería, los hidrocarburos, la agricultura empresarial de gran formato y los tratados de libre comercio, más que el desarrollo de una política para fortalecer la economía campesina y la protección del interés de los pueblos que configuran la sociedad rural colombiana"* (p. 268).

Finalmente, los debates suscitados a partir de los límites temporales contemplados frente a la exigibilidad de los derechos de las víctimas hacen explícita la **confrontación de fuerzas dentro del campo hegemónico de lo jurídico**. Al respecto, luego de las sentencias C-250 de 2012 y C-715 de 2012, la Corte Constitucional avaló con base en el principio de sostenibilidad fiscal el límite temporal para la restitución de las tierras despojadas, de tal forma que las víctimas solo pueden reclamar aquellas que les fueran arrebatadas por hechos posteriores al 1 de enero de 1991, desconociendo el despojo sucedido con antelación, frente a lo cual Salinas (2013) sostiene: *"El primer escollo está en la citada ley que excluye las reclamaciones de los desposeídos antes del 1º de enero de 1991, desconociendo el continuum en el despojo de tierras en Colombia"* (p. 10).

También, recientemente, la Corte Constitucional convocó a una audiencia pública con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 208 (parcial) de la Ley 1448 de 2011, donde se hizo manifiesta la necesidad de prorrogar su vigencia ante la insuficiencia del plazo de 10 años previsto, cuando en materia de restitución de tierras todavía están pendientes de resolverse solicitudes de inscripción de predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente, hay un amplio rezago de casos pendientes de fallo y aquellos con sentencia presentan serios problemas de cumplimiento.

Luego de agotar una exposición de la genealogía del campo discursivo de la política pública sobre atención a la población desplazada forzadamente que se replica en la política de restitución de tierras, corresponde indagar cómo la eficacia simbólica de estos fallos (ver *supra* aproximación conceptual al ACD) se relaciona con la satisfacción material de los derechos de las víctimas reclamantes a partir del estudio de un caso concreto.

## 2. La restitución de tierras para el caso del campesinado de Chibolo, Magdalena.

Esta sección abordará:

- a. Los antecedentes históricos de los procesos de restitución de tierras en el municipio de Chibolo, Magdalena; y
- b. Un estudio del nivel de cumplimiento de las órdenes contenidas en las sentencias de restitución de tierras del caso concreto a partir del trabajo de campo realizado con las víctimas reclamantes.

### *Antecedentes históricos de los procesos de restitución de tierras en Chibolo*

Una comprensión histórica de las dificultades de acceso a la tierra en Colombia permite entender que la expansión del latifundio ha sido un escenario privilegiado para la protección estatal de los intereses de clase de los grupos dominantes (Fals Borda, 1994). La Costa Atlántica, desde luego, no es la excepción y el caso de Chibolo permite evidenciar las estrategias violentas orquestadas por la clase terrateniente de la región en contra de la política de restitución de tierras.

Por ello, la lucha por la tierra en Chibolo está vinculada a la reivindicación de los derechos del campesinado y su victimización por medio del desplazamiento forzado. Así, en la década de los 70 la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) impulsó acciones de toma para reformar la estructura agraria y superar la condición asalariada de las familias campesinas al servicio de los latifundios de propiedad de las élites terratenientes locales (Corporación Jurídica Yira Castro, 2014).

Específicamente en el departamento del Magdalena, las primeras acciones de toma de tierras comenzaron por el municipio de "Los Andes", luego pasaron a la vereda Oceanía, hasta llegar al municipio de Chibolo. El campesinado coordinaba su distribución interna con el fin de garantizar que todas las parcelas fueran productivas, bajo el lema "*La tierra es pal que la trabaja*". Las familias campesinas construyeron de este modo sus viviendas y sembraron maíz, yuca, arroz, plátano, tabaco, entre otros cultivos. Para el caso de las veredas de La Pola y La Palizúa del municipio de Chibolo, hacia comienzos de la década de los 80 entraron las primeras familias bajo rumores de tierras baldías improductivas que comenzaron a gestionar con el propósito de obtener su legalización a través de procesos de adjudicación.

Sin embargo, en la década de los 90 la disputa entre actores armados ilegales frustró dichas aspiraciones, pues los secuestros y extorsiones cometidos por la guerrilla en la zona (el Frente Domingo Barrio del Ejército de Liberación Nacional hacía presencia desde la década de los 80), dieron pretexto al paramilitarismo, que el 19 de julio de 1997, comandados por “Jorge 40” -cabecilla del Bloque Norte de las autodenominadas Autodefensas Unidas de Colombia- reunió al campesinado en la conocida casa de “El Balcón” fijándoles un plazo para abandonar sus tierras, y días después le dieron muerte al predicador Misael Rodríguez Felizzola, amenazando a quienes no querían marcharse y produciendo un éxodo masivo de familias campesinas desplazadas forzosamente<sup>15</sup>.

De este modo, los niveles de despojo se incrementaron en toda la región. Paramilitares y terratenientes se beneficiaron directamente, haciendo uso de sus influencias corruptas en la institucionalidad y promovieron procesos jurídicos a fin de “legalizar” el despojo ante el INCORA –hoy INCODER– a partir de dos estrategias: por una parte, con la revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación justificadas en el abandono del predio, sin tomar en cuenta los hechos violentos que motivaron el desplazamiento forzado del campesinado; y de otra parte, iniciando nuevas adjudicaciones para los despojadores o sus testaferros.

---

<sup>15</sup> Conforme a cifras del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) en lo corrido de ese año 836 personas se desplazaron forzosamente y, en el período comprendido entre 1997 y 2010, salieron más de cinco mil de ese municipio.

Durante la época de control del paramilitarismo y con la complacencia de las autoridades locales se presentaron los más altos niveles de despojo en la región bajo distintas modalidades que se presentan en el siguiente cuadro:

### Cuadro 1. Modalidades de despojo

Mecanismo de despojo	Modalidad	Descripción	Autores
Abandono forzado	Amenazas directas	Amenaza verbal o escrita contra los propietarios de tierras en un contexto de horror por el asesinato de otros campesinos	Estructuras paramilitares Jorge 40
"ventas" forzadas	Propuesta de compra vs amenazas	Las personas que gozaban del título de la tierra recibieron una aparente oferta de compra de las mejoras realizadas, pero no se cumplió.	Estructuras paramilitares Jorge 40
Ocupación del territorio para el control	Ocupación sin autorización	Luego del abandono de los predios, los paramilitares ubicaron nuevas personas como poseedores	Estructuras paramilitares Jorge 40
Adjudicaciones ilegales	Adjudicación irregular de predios	El Incora interrumpe los procesos de adjudicación en curso con las familias desplazadas y en su lugar emite resoluciones de adjudicación a nombre de los testaferros paramilitares	Incora, Notarías y Oficinas de Instrumentos Públicos
Titulaciones fraudulentas	Fraude en documentos públicos	Documentos públicos obtenidos de forma irregular con complicidad de servidores públicos	Incora, Notarías y Oficinas de Instrumentos Públicos

Fuente: *Corporación Jurídica Yira Castro (2014).*

Solo con la desmovilización del Bloque Norte en 2006, se dio lugar al retorno paulatino de las familias campesinas desplazadas forzosamente al municipio y, finalmente, un año después de estar haciendo entradas temporales a sus parcelas, decidieron instalarse de forma definitiva. Todas las familias campesinas se vieron obligadas a asumir las pérdidas y empezar de cero e insistir de nuevo en la necesidad de un reconocimiento del Estado frente a su relación con la tierra, luego de llevar décadas explotándola.

En el anterior contexto se dio lugar a la implementación de la política de restitución de tierras que en el país inició con las macro y micro focalizaciones de los corregimientos de Mampuján (Bolívar) y Chibolo (Magdalena). Allí la etapa administrativa de

restitución estuvo a cargo de un equipo del nivel central que rápidamente se dio cuenta de la alta complejidad de su labor: *"La gran conclusión, tras unos meses de implementación, fue que, para cumplir con la misión encomendada por la ley (identificar física y jurídicamente los predios reclamados por las víctimas), la Unidad de Restitución de Tierras tendría que enfrentar y superar las consecuencias de un sector rural olvidado en la agenda política del país. La desactualización de la información catastral en gran parte de las áreas rurales, informalidad en la tenencia de la tierra, un sector rural sin acceso a los servicios básicos y sin vías adecuadas; son problemas estructurales que aquejan al campo colombiano desde hace décadas, por lo tanto, era y aún son retos para la implementación de la ley".* (Unidad de Restitución de Tierras, 2014, p. 25).

Para el caso de Chibolo se contaba con los análisis del PPTP que desde el 2009 venía identificando los posibles mecanismos para la reversión del despojo a fin de proponer rutas de restitución. Así, la micro focalización del municipio comenzó en las veredas de La Pola y La Palizúa -que comprendían a su vez varios lotes de mayor extensión<sup>16</sup>- constituyéndose en un referente en términos de complejidad y tamaño del área que sería objeto de solicitudes, pues cada una de las parcelas cuenta con una extensión aproximada de 40 hectáreas que frente a un número total de 74 parcelas arroja un área total por restituir cercana a las 2.960 hectáreas.

Una vez los procesos de restitución agotaron la fase administrativa de inscripción en el Registro Único de Tierras Despojadas y/o Abandonadas Forzadamente (en adelante Registro de Tierras) en el primer semestre del año 2012, entre finales de ese año y comienzos del 2013, fueron presentadas las respectivas solicitudes colectivas de formalización<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> La Pola, se divide en los lotes de mayor extensión: La Pola pequeña, Villa Luz, La Tolúa y Santa Rosa. Por su parte, La Palizúa se divide en los lotes de mayor extensión: Santa Martica, Boquilla, El Radio y Planadas.

<sup>17</sup> Durante este período la representación judicial de las víctimas fue asumida por la Corporación Jurídica Yira Castro, luego de un intento fallido en la primera demanda por mantenerla de modo conjunto con abogados del equipo de la Unidad de Restitución, pues el auto admisorio estimó incompatible ambas representaciones.

Debido a la constitución de terceros en calidad de opositores<sup>18</sup>, la primera demanda fue fallada por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cartagena mediante sentencia de fecha 5 de marzo de 2013<sup>19</sup>. Posteriormente, vinieron los fallos de los lotes de mayor extensión de La Tolúa<sup>20</sup>, Santa Rosa<sup>21</sup> y Planadas<sup>22</sup>.

### *Entrevistas al campesinado reclamante beneficiario de los fallos de restitución de tierras*

Con el objetivo de identificar cuál es el impacto de las sentencias referidas y el estado actual de las parcelas formalizadas, así como la percepción que tiene el campesinado reclamante sobre la política de restitución, se presentan a continuación los hallazgos del trabajo de campo desarrollado durante el primer semestre de 2015.

En total se llevaron a cabo nueve entrevistas en las parcelas objeto de formalización con la siguiente metodología: aplicación de un cuestionario de preguntas semiestructuradas tendientes a identificar niveles de riesgo, seguridad jurídica sobre los predios, entrega del subsidio integral de tierras y de vivienda rural, coordinación interinstitucional para el cumplimiento de órdenes complementarias a la restitución, y la percepción positiva/negativa sobre esta política<sup>23</sup>.

---

18 El artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 establece que la competencia para conocer de los procesos de restitución en los casos donde se reconocen opositores en el proceso es de los magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, quienes decidirán en única instancia.

19 Cfr. Tribunal Superior Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia de 5 de marzo de 2013. Radicado 4700131200120120005700. MP. Ada Lallemand Abramuck.

20 El Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta mediante sentencia del 28 de junio de 2013 resolvió las solicitudes sobre el predio. Radicado 470013120012012008000.

21 El Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta mediante sentencia del 28 de agosto de 2013 resolvió las solicitudes sobre el predio. Radicado 470013120012012008400.

22 El Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta mediante sentencia del 6 de diciembre de 2013 resolvió las solicitudes sobre el predio. Radicado 47001312100120130003800.

23 Las preguntas formuladas a la población campesina reclamante de tierras fueron orientadas a partir del Informe del representante sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, denominado "Marco de soluciones duraderas

De conformidad con ello, las respuestas dadas por el campesinado se organizarán en una matriz compuesta de cinco variables:

- Condiciones de seguridad material y jurídica.
- Inclusión en el programa de subsidio integral de tierras y facilidades de acceso a créditos.
- Subsidios para vivienda rural.
- Órdenes complementarias<sup>24</sup>. A partir de este este panorama respecto del grado de cumplimiento de las órdenes contenidas en las sentencias, se concluye cada una de las entrevistas con una última variable.
- Referida a la percepción que sobre la política de restitución de tierras tiene el campesinado beneficiario<sup>25</sup>.

**a. Condiciones de seguridad material y jurídica:** la situación de riesgo de las y los reclamantes ha mejorado parcialmente luego del fallo, pues antes ni siquiera se veía la presencia de fuerzas de seguridad del Estado; sin embargo, entre más pasa el tiempo las familias restituidas han notado una disminución en la presencia de las fuerzas de seguridad estatales: *"A medias. Ellos cogen el callejón de allá pa acá (...) El año pasado sí pasaban, pero ya viene un ratico que no entran. No sé si será que ellos ya cumplieron su labor"* (entrevista a José María Varón Villa. Lote de mayor extensión La Tolúa, parcela "Así es la vida").

Algunos creen que el ambiente de calma sin reporte de ninguna amenaza ni incidente de alteración en la zona es lo que produce confianza a las autoridades y por eso dejan de visitarles. Así, por ejemplo, las familias campesinas ubicadas al

---

para los desplazados internos" documento que incluye, entre otros criterios, (i) la seguridad y libertad de circulación, (ii) acceso a empleo y medios de sostenimiento, (iii) mecanismos eficaces por los que se restituyan tierras y bienes, (iv) acceso a un nivel de vida que incluya como mínimo acceso a una alimentación adecuada, agua, vivienda, atención en salud y educación básica.

<sup>24</sup> Estas hacen relación al acceso a agua potable, puestos de salud, escuelas de educación, condiciones de higiene y salubridad, infraestructura eléctrica, vías de comunicación, etc.

<sup>25</sup> Cada entrevista se encuentra organizada conforme a las categorías de análisis propuestas en las que se incluyen las respuestas del campesinado habitante de los lotes de mayor extensión de Villa Luz, La Tolúa, Santa Rosa y Las Planadas que fueron objeto de las sentencias de jueces especializados en restitución de tierras.

interior del lote de mayor extensión de Santa Rosa refieren que la presencia del Ejército ha disminuido progresivamente y solo se les ve cuando entran a acompañar funcionarios (entrevista a Alberto Raúl Púa Madariaga. Lote de mayor extensión Santa Rosa, parcela "El limón").

En lo referido a la titulación de los derechos de propiedad sobre las parcelas, la mayoría manifestó que estas son: *"Cosas positivas, cuando respiro en un pedazo de tierra donde no diré que es mío porque la tierra no es de nadie, pero tengo derecho de estar ahí a través de un papel titulado"* (entrevista a Raúl Rafael Paso Ospino. Lote de mayor extensión Villa Luz, parcela "La Bendición").

Así, confirman haber recibido las resoluciones de adjudicación y estar conformes con el cumplimiento de las órdenes relacionadas con la cancelación de los folios de matrícula inmobiliaria sobre los predios "gemelos"<sup>26</sup> y con las órdenes dirigidas a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para la inscripción de cada parcela con sus correspondientes cabidas y linderos, conforme al levantamiento topográfico efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

No obstante, en el lote de mayor extensión de Santa Rosa dos reclamantes todavía no cuentan con estas debido a negocios realizados con terceros de buena fe. La situación de esos terceros ocupantes que adquirieron puestos al interior de los lotes de mayor extensión, producto de negocios celebrados de buena fe, no fueron resueltas teniendo que iniciar los respectivos procesos de adjudicación: *"Ellos están peor. Nosotros siempre decimos que ellos son compradores de buena fe, los vendedores también vendieron de buena fe, no hay reclamantes (...) pero no ven ningún beneficio, a ellos no les ha llegado nada. El Incoder desde esa vez que vino yo creo que tiene como tres años, más nunca lo hemos visto. Ya cuando vengan ellos por aquí, ya nos hemos muerto"* (entrevista a Juan Bautista Muñoz de Avila. Lote de mayor extensión Planadas, parcela "Planeta Rica").

**b. Inclusión en programa de subsidio integral de tierras y facilidades de acceso a créditos:** las víctimas afirman haber realizado mejoras en las parcelas y comprado ganado con esos recursos: *"A nosotros nos ha ido bien, hubo un*

---

<sup>26</sup> En el proceso se tuvieron como no probados los fundamentos de la oposición planteada porque se constató que los dos lotes del predio "Vista Hermosa" señalados como de propiedad privada, no existían físicamente, sino que se correspondían en su área de extensión con el fundo "Villa Luz" reclamado en restitución por las víctimas.

*atrasito con los desembolsos pero ya (...) vinieron estipulados pa desmonte, pa corral, pa jagüey y pa ganado. Eso se hizo yo hice un estanco, el corral lo hice por allá y de resto el desmonte (entrevista a Adonais Sánchez Pallares. Lote de mayor extensión Planadas, parcela "La Licra").*

De la misma forma, han recibido acompañamiento técnico agrícola por parte de contratistas de la Unidad de Restitución de Tierras, por lo que reconocen avances dentro de los componentes de adecuación de tierras, asistencia técnica agrícola y proyectos productivos.

Sin embargo, frente a la posibilidad de adquirir créditos la falta de historial crediticio o la existencia de otras deudas, han sido barreras de acceso que frenaron el impulso de sus proyectos productivos: "*(...) Sí dijeron que nos iban a ayudar con unos créditos, pero a mí no me han pedido papeles (...) los de los proyectos productivos quedaron de venir pa que llenaran unos papeles los que querían hacer créditos, pero ellos no han venido, eso está estancado*" (entrevista a Eduardo Rafael Güete Varón. Lote de mayor extensión Las Planadas, parcela "Santa Helena").

**c. Vivienda rural:** en lo relacionado con este aspecto las víctimas manifestaron un incumplimiento total de las sentencias, pues se han presentado múltiples inconvenientes con la operadora del programa de vivienda rural quien se ha negado a transportar los materiales por su cuenta: "*La vivienda no se ha hecho todavía. Vinieron y dijeron que iban a comenzar el trabajo, pero entonces que uno tiene que arrear el material desde el municipio hasta acá y usted sabe que uno no tiene como traerlo*" (entrevista a María Concepción Madariaga. Lote de mayor extensión Villa Luz, parcela "Villa Mary").

Según la información que les han comunicado a las familias reclamantes, el transporte de los materiales para construcción solamente es garantizado hasta la cabecera municipal. Pese a los intentos de conciliar una solución en varias reuniones, la responsabilidad para hacer llegar dichos materiales hasta las parcelas sigue siendo trasladada a las familias campesinas beneficiarias: "*La vivienda rural está en veremos porque han puesto varios plazos y nada. No ha caminado nada (...) Ahorita*

*estaba caliente que iban a empezar, que no sé qué, entonces ahora que no había transporte pa los materiales los iban a dejar en Chibolo y ahora ya está lloviendo tendrán que llevar eso por helicóptero”* (entrevista a Alberto Raúl Púa Madariaga. Lote de mayor extensión Santa Rosa, parcela “El limón”).

Finalmente, en lote de mayor extensión Planadas hubo una visita de una comisión a fin de mirar los terrenos, pero luego no volvieron. El señor Eduardo Rafael Güete Varón, propietario de la parcela Santa Helena, afirmó que: *“Desde cuándo quedaron de venir y no han venido nunca. Acá el año pasado vino la última comisión, vinieron 10 carros llenos de gente -disque de Cartagena decían ellos- duraron como dos minutos ahí en Las Planadas, yo salí y cuando llegué ya venían pa acá que tomaron unas fotos ahí me dicen, no se sabe qué fue lo que vinieron a buscar. No hemos visto nada”*.

**d. Órdenes complementarias:** según las y los beneficiarios, no se han cumplido ni siquiera aquellas referidas a desmontar la hierba y algunos árboles que obstaculizan el tránsito hacia las parcelas restituidas a fin de establecer una servidumbre de paso: *“Mandaron una maquinaria para que relimpien eso, hemos pensado hacerlo a machete pero eso es duro (...) la excusa de la Alcaldía ha sido por los dos árboles que están ahí en el camino, que mientras no les den una orden de esas de la cuestión de la madera no pueden proceder a tumbar esos árboles”* (entrevista a José María Varón Villa. Lote de mayor extensión La Tolúa, parcela “Así es la vida”).

Frente a las órdenes referidas a garantizar el acceso a luz eléctrica no se ha avanzado: *“Acá no se ha hecho nada en electrificación, aquí estamos como a dos kilómetros hasta el pueblecito de Las Planadas, tenemos la sentencia para meternos la luz hasta la finquita de nosotros, pero no se ha cumplido nada de lo que dijo el juez”* (entrevista a Adonais Sánchez Pallares. Lote de mayor extensión Las Planadas, parcela “La Licra”).

Tampoco en materia de agua potable, y dada la imposibilidad de brindar una solución definitiva, las autoridades locales *“Se inventaron como una estrategia, algo como preventivo, nos dieron unos tanques de 2.000 litros para almacenar el agua (...)”* (entrevista a Alberto Raúl Púa Madariaga. Lote de mayor extensión Santa Rosa, parcela “El limón”). Estas medidas temporales (como la instalación de tanques para el almacenamiento de

aguas lluvias) tampoco han sido cumplidas cabalmente, y aun si así fuera, es claro que *"Para seis meses de verano eso no aguanta, mientras está lloviendo sí y con los jagüeyes aguanta pa un mes y eso bebiendo solo de a medio vasito"* (entrevista a José Andrade Palacio. Lote de mayor extensión La Tolúa, parcela "Cambio de vida").

Además, agregan: *"(...) Con el agua, está malo también. Uno se la está bebiendo casi que con fango. Vino el alcalde de Plato pero no le alcanzaron los tanques (...)"* (entrevista a Juan Bautista Muñoz de Ávila. Lote de mayor extensión Las Planadas, parcela "Planeta Rica").

En materia de salud la atención de las familias beneficiarias de la sentencia no ha sido priorizada y sigue prestándose conforme a su afiliación a Entidades Prestadoras de Salud frente a condiciones de salubridad muy precarias. Así, sostienen que: *"Nada no hemos visto nada de eso. Vinieron unos aquí una vez, fue el año pasado como a mitad de año hicieron unas entrevistas, pero después de eso no se han visto más (...) no se conoce una brigada de salud aquí solo una vez vino el alcalde de Plato nada más que me preguntaron ¿cómo se siente? y me dieron un papel ahí sin medicinas ni nada"* (entrevista a Eduardo Rafael Güete Varón. Lote de mayor extensión Las Planadas, parcela "Santa Helena").

En educación se afirma que a las escuelas rurales han llegado insumos y los docentes han sido reemplazados por otros de veredas cercanas, pues aquellos que estaban antes del desplazamiento forzado nunca retornaron; no obstante, el mal estado de las carreteras sigue impactando negativamente en las posibilidades de la niñez para llegar a la escuela: *"Ellos vienen en burro, otros en moto. La escuela la está manejando una profesora de aquí de La China, antes del desplazamiento todos los profesores eran de acá, pero ya no"* (entrevista a José María Varón Villa, Lote de mayor extensión La Tolúa, parcela "Así es la vida").

De hecho, el incumplimiento en la intervención a las vías terciarias de transporte es total: *"Lo de las vías es pésimo; no se ha cumplido con eso. Los alcaldes no han cumplido esa orden. Usted puede mirar esa vía es intransitable, ahorita se está transitando porque estamos en verano; pero apenas llegué la lluvia adiós vías, apenas llueva le toca salir uno hasta La Pola en bestia"* (entrevista a Adonais Sánchez Pallares. Lote de mayor extensión Las Planadas, parcela "La Licra").

En síntesis, respecto de este conjunto de órdenes se concluye: *"A partir de que vino el señor presidente la verdad es que hicieron unos compromisos para el agua potable, la luz, pero hasta el momento no ha habido ningún cambio acá de eso. De agua potable y luz no. De las vías tampoco no más de aquí hasta La Pola porque de pa allá eso está malo (...)"* (entrevista a María Concepción Madariaga. Lote de mayor extensión Villa Luz, parcela "Villa Mary").

**e. Percepción del campesinado reclamante sobre la política de restitución de tierras:** la mayoría del campesinado entrevistado reconoce que gracias a la decisión judicial obtuvieron el derecho de propiedad sobre sus parcelas y coinciden en destacar lo positivo de la Ley de Víctimas del siguiente modo: *"Por ese lado lo de la restitución, yo pienso que es una parte que el Gobierno lo tenía que hacer. Si no hubiera salido esa ley de pronto estaríamos esperando se solucionará el tema de las tierras. Con esto de la restitución, de pronto un poco demoradito, pero ya salió con los títulos"* (entrevista a Alberto Raúl Púa Madariaga. Lote de mayor extensión parcela "El limón").

Otras personas destacan que el apoyo para mejorar las condiciones de vida en sus parcelas ha sido importante: *"Sí un poco han cambiado poco las cosas. Por ejemplo, el proyecto productivo le ayudó bastante a uno, hubo bastante cambio comenzamos a hacer el corral, el jaguey"* (entrevista a María Concepción Madariaga. Lote de mayor extensión Villa Luz, parcela "Villa Mary").

Además, señalan: *"Lo que ha puesto el presidente es una cosa muy buena, magnífica, muchas cosas que están bien, pero ajá poniendo en comparación lo que ha sido el asunto de la salud, de las vías no le estoy viendo garantías"* (Entrevista a Juan Bautista Muñoz de Ávila, Lote de mayor extensión Planadas, parcela "Planeta Rica"). Por ello, buscan que las autoridades encargadas de ejecutar las órdenes complementarias a la restitución, asuman su responsabilidad: *"Eso está bastante negativo. El cambio no. Ha sido lo mismo, dicen que van a hacer y no hacen nada"* (entrevista a José Andrade Palacio. Lote de mayor extensión La Tolúa, parcela "Cambio de vida").

En las propias palabras del campesinado *"Es lo mejor que ha podido sacar Santos; esa sí que es la bandera del Gobierno, pero ajá si no se cumple (...)"* (entrevista a Eduardo Rafael Güete Varón. Lote de mayor extensión Planadas, parcela "Santa Helena").

### 3. Conclusiones

De lo expuesto, en primer lugar, puede afirmarse que el grado de cumplimiento de las órdenes referidas a la formalización de la propiedad, esto es, la expedición de las respectivas resoluciones de adjudicación, su inscripción en las oficinas de registro de instrumentos públicos, etc., presentan un grado de cumplimiento íntegro o pleno en tres de los lotes de mayor extensión (Villa Luz, La Tolúa y Santa Rosa), donde todas las parcelas reclamadas en restitución ya se encuentran tituladas y debidamente registradas a favor del campesinado beneficiario de las sentencias, es decir, en esos casos hay seguridad jurídica sobre la propiedad de las tierras.

En segundo lugar, las órdenes relacionadas con la inclusión en el programa de subsidio integral de tierras presentan un alto nivel de cumplimiento y han contribuido a mejorar las condiciones mínimas de habitabilidad en las parcelas; no obstante, el acceso a créditos no ha sido garantizado, dada la exigencia de requisitos y en contravía del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 que establece mecanismos reparativos en relación con los pasivos<sup>27</sup>.

En tercer lugar, las órdenes referidas a vivienda rural no se cumplen y demuestran la falta de agencia de las entidades territoriales, así como la débil exigibilidad de las obligaciones contractuales a cargo de las empresas operadoras encargadas de hacer las obras.

En cuarto lugar, las órdenes complementarias contenidas en los fallos de restitución también se encuentran pendientes de acatamiento, con lo cual la expectativa entre las víctimas de una transformación del territorio restituido disminuye cada vez más.

En síntesis, se concluye que de los cuatro grupos en los que fueron organizadas las órdenes contenidas en las sentencias de restitución de tierras, los grupos uno y dos (seguridad jurídica/

---

27 Para el caso bajo estudio, los mecanismos de alivio y/o exoneración de la cartera morosa por concepto de impuesto predial y otro tipo de impuestos tasas o contribuciones del orden municipal relacionados con el predio han quedado en cabeza de las entidades territoriales; la cartera morosa de servicios públicos domiciliarios no aplica, pues muchas parcelas nunca han tenido acceso a servicios públicos y, por último, las deudas crediticias del sector financiero existentes al momento del desplazamiento forzado deberían ser objeto de un programa de condonación de cartera a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

material e inclusión en el subsidio integral de tierras) refieren un cumplimiento total o parcial, mientras que los grupos tres y cuatro (vivienda rural y órdenes complementarias) presentan altos niveles de incumplimiento.

Lo anterior permite concluir que las sentencias analizadas han dado seguridad frente a la relación jurídica/material con la tierra objeto de restitución, pero no logran ir más allá de mejorar aspectos específicos de habitabilidad en los predios, como la construcción de corrales o jagüeyes. Es decir, la deuda con la población campesina en materia de vivienda, salud, educación, acceso a servicios públicos (alcantarillado, saneamiento básico, electricidad) y vías de comunicación, sigue siendo una promesa incumplida.

Desde luego, no se pretende hacer responsable a la política de restitución de tierras de solucionar las problemáticas estructurales derivadas del histórico abandono estatal del campo colombiano. Lo que se desea resaltar es que precisamente esa ausencia de Estado deja a jueces y juezas de restitución de tierras en imposibilidad de garantizar el cumplimiento de lo ordenado en sus decisiones.

No puede perderse de vista que después de dictar la sentencia, la autoridad judicial mantiene su competencia para garantizar el uso, goce y disposición de las tierras restituidas, pero en la práctica esas órdenes específicas en materia de vivienda rural, acceso a vías de comunicación, atención en salud y educación, entre otras, dependen de las competencias que las entidades territoriales con jurisdicción en los municipios donde se encuentran ubicados los predios objeto de restitución poseen en dichos asuntos.

Ningún fallo judicial -por bien intencionado que sea- cuenta con la capacidad de construir Estado. Es necesaria la concurrencia de toda la institucionalidad que integra el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (SNARIV), de modo que las audiencias de seguimiento convocadas por las y los jueces dejen de ser un escenario para agenciar la coordinación de la oferta institucional prevista en la Ley 1448 de 2011.

Pese a este panorama, el campesinado beneficiario de las sentencias judiciales tiene en general una percepción positiva de la política de restitución de tierras, y más bien manifiesta su inconformidad respecto de las autoridades del orden departamental y municipal encargadas del cumplimiento de las órdenes de vivienda rural y complementarias (grupos tres y cuatro).

Según se expuso, esto resulta posible teniendo presente que cualquier discurso en sus lineamientos básicos se caracteriza por generar aceptación. Así, la genealogía del campo discursivo de la política de atención a la población desplazada en Colombia, que se replica en la política de restitución de tierras, permite develar una estrategia orientada a generar capital simbólico objetivado, codificado y delegado a través del aparato de administración de justicia.

Gracias al proceso histórico de concentración de capital jurídico que permite objetivar y codificar el capital simbólico, las sentencias de restitución de tierras refuerzan la legitimidad de esta política. Con el desarrollo del campo jurídico se transforma al capital simbólico difuso –basado en el reconocimiento colectivo– en un capital simbólico objetivado, codificado y delegado por el Estado (Fernández, 2013).

De este modo, el capital jurídico delegado en la justicia especializada en restitución de tierras desempeña un rol de importancia respecto de la legitimación de esa política transicional, pues al estar avalado por toda una red de reconocimiento del campo burocrático, garantiza la eficacia simbólica de sus fallos que gozan de una validez auto referencial (dada en términos de solemnizar la relación legal-formal de propiedad) con impacto directo en la percepción positiva de las víctimas beneficiarias de esas decisiones judiciales.

Sobre este aspecto, resulta preciso recoger las reflexiones de Bourdieu donde asemeja la lógica del acto de nombramiento y la de la magia por todo el capital de creencia acumulado en ambos escenarios. Dado que el Estado funciona como un “banco central del capital simbólico” posee ventajas para movilizar dicho capital acumulado en y por toda una red de reconocimiento del campo burocrático que lo representa válido (Fernández, 2013).

La eficacia simbólica de los actos oficiales es producto de ser realizados por personajes autorizados que actúan *ex officio*, en tanto poseedores de una función asignada por el Estado; de este modo, otorgar a alguien un título es una de las manifestaciones más típicas del monopolio simbólico estatal.

De otra parte, el estudio del caso concreto permite evidenciar que los obstáculos presentes en el trámite de cumplimiento de las órdenes complementarias a la restitución relacionadas con derechos económicos, sociales, culturales y ambientales reducen la capacidad de la autoridad judicial para generar una restitución transformadora y contrarrestar las causas estructurales que facilitaron el desplazamiento forzado de las víctimas.

Por tanto, la discusión acerca de los fuertes niveles de incumplimiento que presentan las órdenes complementarias a formalizar la relación de propiedad de la tierra objeto de restitución, pasa a ocupar un segundo plano porque el Estado hábilmente la desplaza para lograr de manera exitosa objetivar y codificar el capital simbólico a través del campo jurídico para legitimar con los fallos de restitución de tierras esa política transicional.

## Referencias

- Beaugrande, R. (2006) La saga del análisis del discurso. *En*: Van Dijk, Teun (Comp.). El discurso como estructura y proceso: introducción multidisciplinaria, Vol. 1. Barcelona: Editorial Gedisa, S. A. P. 67-106.
- Bourdieu, P. (1999) *Meditaciones Pascalianas*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Corporación Jurídica Yira Castro (2014) *Ya supimos por dónde vino el agua al coco. Relato de resistencia al despojo y análisis del proceso de restitución de tierras en Magdalena*. Bogotá: Misereor.
- Cifuentes, S. (2017) "Desplazamiento forzado y restitución de tierras en Colombia: una búsqueda de garantías de no repetición". *Revista Verba Iuris*, 12(37). P. 91-108.
- Fairclough, N. (1995) *Análisis crítico del discurso. El estudio crítico del lenguaje*. [Critical discourse analysis. The critical study of language]. Londres y New York: Longman. Traducción al español Federico Navarro.
- Fals Borda, O. (1994) *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Fernández, J. (2013) *Capital simbólico, dominación y legitimidad. Las raíces weberianas de la sociología de Pierre Bourdieu*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Fitzpatrick, D. (2011) "Restoring land to victims of armed conflict in Colombia: options and lessons from other resstitutionary contexts". *En*: *Desafíos para la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia. Memorias Seminario Internacional*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID. Bogotá: Secretaría General Alcaldía Mayor [Traducción propia al castellano].
- Foucault, M. (2012) *El orden del discurso*, 1.ª ed. 3.ª Reimp. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- Gutiérrez, F. (2013) *Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Un trancón fenomenal. Un análisis de las demoras en el proceso de restitución*.
- Romero, M. (2011) "Los desafíos de la restitución de tierras". *En*: *Memorias Seminario Internacional. Desafíos para la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia*. Bogotá: Secretaría General Alcaldía Mayor.

- Salinas, Y. (2010) "¿Cómo proteger los bienes de los desplazados? La protección y restitución de las tierras y los bienes inmuebles de las víctimas del desplazamiento". En: Rodríguez, César (Coord.). *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Universidad de los Andes. Centro de Investigaciones Sociojurídicas - CIJUS. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Salinas, Y. (2013) *No es fácil la restitución de tierras*. Bogotá: Indepaz.
- Suárez, H. (2004) "Algunas reflexiones para comprender la formación del desplazamiento forzado como un campo de saber, poder y subjetividad". En: *Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Editorial UN.
- Téllez, G. (2002) *Pierre Bourdieu. Conceptos básicos y construcción socioeducativa. Claves para su lectura*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Unidad de Restitución de Tierras (2014) *La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad*. Bogotá: Alternativa Gráfica Ltda.
- Van Dijk, T. (2006) "El estudio del discurso". En: Van Dijk, Teun (Comp.). *El discurso como estructura y proceso: introducción multidisciplinaria*, Vol. 1. Barcelona: Editorial Gedisa, S. A. P. 21-66.
- Wittgenstein, L. (1953) *Investigaciones filosóficas*. Barcelona: Crítica.