

**LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS, UN RETO PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL
ESTADO COLOMBIANO, EN EL CAMINO HACIA LA PAZ**



ELABORADO POR

CESAR ALBERTO MEZA TORRES

CÓDIGO: D0102773

PRESENTADO A

DR. CARLOS ARTURO URIBE VARGAS

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

DIPLOMADO EN GESTIÓN DE LA CALIDAD

BOGOTÁ

2016

Resumen

En Colombia, desde mediados del siglo XX se vive un conflicto interno que ha generado graves consecuencias para la población civil. El fenómeno que afecta a una mayor proporción de esta, es el desplazamiento forzado y el abandono de predios rurales, por el que millones de personas fueron forzadas a dejar sus tierras y trasladarse a centros urbanos, generando de esta manera complejas problemáticas como son el incremento de la pobreza, el desempleo, el aumento de necesidades básicas insatisfechas y la delincuencia. Como resultado del proceso de paz con las FARC aparece el reto para el Ejecutivo de realizar el proceso de restitución de tierras a los desplazados y esto supone un desafío administrativo de colosales dimensiones.

El gobierno requiere diseñar y aplicar los procedimientos y prácticas que dentro de la racionalidad de la dirección administrativa generen los resultados esperados para superar los problemas desde la perspectiva de la Teoría Burocrática de la administración en su sentido más estricto, especialmente en relación con su **carácter legal** (normas y reglamentos), **formal** (comunicación social), **racional** (administración científica), **impersonal** (procesos estandarizados), como **sistema jerárquico de autoridad** basado en la meritocracia (especialización y la profesionalización de funcionarios) y la previsión (planeación) del funcionamiento del Estado.

Tabla de Contenido

Resumen

Introducción

1.	Planteamiento del Problema.....	7
2.	Justificación.....	8
3.	Metodología.....	10
4.	Objetivo General.....	11
5.	Objetivos Específicos.....	12
6.	Desarrollo Del Tema.....	13
7.	Conclusiones.....	20
8.	Referencias Bibliográficas	

Introducción

Los colombianos nos acostumbramos a la violencia que se viene dando desde el periodo de la conquista con las luchas entre españoles e indígenas, y que se recrudeció en el siglo XX; primero entre los años 1930 y 1947 por la barbarie entre liberales y conservadores por el control político, la supremacía ideológica, el dominio religioso y la posesión de la tierra; luego desde 1948 hasta 1953 por el mismo enfrentamiento armado que llevó a la formación de guerrillas liberales y la represión de parte de la policía conservadora. Posteriormente entre 1953 y 1957 bajo el régimen de Gustavo Rojas Pinilla, quien decretó una amnistía y la incumplió, haciendo que los campesinos liberales regresaran a las armas y se unieran en grupos de autodefensas, para combatir los desmanes del ejército en el sector rural; después de 1957 a 1960, se dio la transformación de las guerrillas liberales y movimientos campesinos de autodefensas en guerrillas de carácter revolucionario marxista, leninista y maoísta con influencia cubana y de la unión soviética como son las FARC, el ELN y el EPL [Patiño, 2012, p. 1]; convirtiéndose de esta manera la violencia, en parte de la cultura colombiana y permeando todos los estamentos, sectores y niveles de la sociedad, a raíz de lo cual se han generado nefastas consecuencias sociales asociadas a la violencia. Dentro del país se agravó la situación especialmente a nivel regional por la falta de políticas de Estado para controlar los brotes de violencia, la desatención de los factores sociales que dieron origen a la lucha armada y además por la influencia generada por otros países asociada a la “Guerra Fría”.

A esta situación, en los últimos años del siglo XX y comienzos del XXI se sumó el aumento y fortalecimiento de nuevos grupos ilegales de presión (con altos niveles de inconformismo y una agresividad endémica), y factores como el narcotráfico (que también juega

un papel importante en las acciones que vulneran los derechos humanos) produciendo gran parte de los casi siete millones de víctimas que ha dejado este conflicto interno [Melo, 1998].

Así, se observa que desde mediados de los años ochenta hasta la fecha, Colombia ha vivido con mayor intensidad el conflicto armado interno, lo que trajo graves y nefastas consecuencias para el país, la masiva violación de los derechos humanos causada por los diferentes grupos armados y cuya víctima principal ha sido la población civil, al verse desplazada de manera forzosa de sus lugares de residencia y de sus tierras. Para 2009 se calculaban 4'500.000 de víctimas totales entre quienes se incluyen los desplazados [Evaluation of USAID Human Rights Program in Colombia, Final Report. 2009], pero según el estudio realizado por de la universidad de Harvard las víctimas totales de la violencia ascienden a 6'900.000, incluidas 5'400.000 personas que sufrieron desplazamiento forzado [Sikkink, 2014]; situación que genera un grave desequilibrio económico (por afectar a una importante proporción de la población), político (deslegitima la institucionalidad) y social (sus consecuencias afectan a todos los sectores de la comunidad) con el que Colombia ha tenido que subsistir hasta hoy. No existe otro registro en el mundo de un conflicto interno tan extenso, ni que generará tantas víctimas. Como consecuencia de esto se debilitó el **Establishment** y llevó al país a la grave situación de vulneración de derechos de las víctimas actual, por lo que se requieren urgentes medidas de fondo para la subsistencia del país.

Este desplazamiento forzado, tanto el que se ha dado de manera interna como el que ha obligado a ciudadanos colombianos a abandonar el país, es una grave violación a los derechos humanos y ha generado entre otras problemáticas complicadas, la sobrepoblación de las centros urbanos que está asociada, con complejidades como cinturones de miseria en las capitales, desempleo, incremento de necesidades básicas insatisfechas, pobreza e inseguridad (en

algunos casos ha trascendido las fronteras nacionales), obligando a las administración en los niveles central, departamental y municipal, a replantear los procesos administrativos y crear planes de ayuda al desplazado evidenciando que, al ser un número inmenso de personas en esta condición, dichas estrategias planes, programas y proyectos de apoyo no son suficientes para la atención de las víctimas, pues la unidad de atención de víctimas ha reparado 426.000 víctimas en cerca de cuatro años al 2014, y a pesar de ser una cifra récord comparada con otros países en procesos similares, cubre solamente a un poco más 6% de los afectados, de manera que cerca del 94% por ciento de los 6'900.000 millones de víctimas sigue sin ser atendida [Revista Semana, Nov. 15, 2014].

Según esas proyecciones, y teniendo en cuenta que la vigencia de la Ley de Víctimas [Ley 1448 de 2011], para la que se asignaron recursos iniciales por US\$ 2.800 millones va hasta 2021, se plantea entonces la necesidad de tomar dos caminos: extender su tiempo de vigencia y aplicación o aumentar la velocidad de las acciones de resarcimiento, que implicaría reparar 450.000 víctimas por año o más, ya que la cifra de víctimas crece diariamente mientras continúa el conflicto. Teniendo en cuenta las graves consecuencias del extenso conflicto, se hace necesaria una mayor asignación de recursos, la optimización de los mismos, la mejora de la capacidad de respuesta de la administración y el compromiso tanto del Estado como de toda la sociedad, para llevar a buen término el proceso de resarcimiento de las víctimas.

1. Planteamiento del Problema

Las continuas violaciones de los derechos humanos cometidas por las FARC y demás grupos ilegales, durante el conflicto armado (homicidios en masa y selectivos, desapariciones, violaciones, mutilaciones o reclutamiento forzado, entre muchos otros) generaron un entorno de violencia y temor, el cual originó el desplazamiento forzado de un gran número de familias campesinas, que de acuerdo con la proyección de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE, 2016] supera a hoy el 11% del total de habitantes del país; estas personas fueron obligadas a abandonar sus predios, de donde a partir de su trabajo, obtenían su sustento. ¿Puede el Ejecutivo colombiano dentro del marco de las características de la Teoría Burocrática de la Administración, establecer las políticas, planes, programas y procesos necesarios para resarcir a las víctimas de desplazamiento forzado, garantizando su reinserción social, la restitución de predios con el consecuente retorno de los afectados a sus parcelas y que dificultades debe sortear para alcanzar esta meta?

2. Justificación

El presente trabajo adquiere relevancia ante la evidente necesidad, de subsanar, por parte del Estado, los derechos usurpados a las víctimas del desplazamiento, como condición **sine qua non** se podrá avanzar en el reordenamiento social y llegar con la esperanza de una paz duradera, a la época del postconflicto.

Por lo hasta aquí expuesto el Ejecutivo en Colombia, afronta la necesidad de ampliar la cobertura y celeridad de la ayuda humanitaria y las acciones de resarcimiento para la devolución de los predios a las víctimas de desplazamiento forzado; para lo cual requerirá la participación del sector productivo del país (especialmente el empresarial y financiero), partiendo de la importante necesidad de reintegrar al desplazado a sus lugares de origen y en especial al campo, ofreciéndole garantías, seguridad y el apoyo suficiente que le permita reiniciar su vida productiva. Es importante anotar que los elementos disponibles para tales fines son siempre escasos [Weber, 1964, p. 14], y se requiere entonces la adecuada gestión y administración de los recursos naturales (hidráulicos y forestales especialmente), materiales (económicos, tecnológicos y financieros) y especialmente humanos, para poder lograr el propósito deseado.

Con el fin de obtener los resultados perseguidos por los estados modernos, aparece durante el siglo XX el concepto de “Gerencia Pública”, que nace y se deriva de los procesos administrativos realizados en el sector privado a partir de las doctrinas de Taylor y Fayol y reforzados por la “Teoría Burocrática de la Administración” [Weber, 1964, p. 173] ; en donde los efectos de las prácticas administrativas, a partir de los años cincuenta, han conducido

al mejoramiento de los resultados organizacionales, generando reformas en las administraciones estatales para el logro eficiente de sus propósitos particulares.

En el caso colombiano, se hace necesario entender que en lo referente al proceso de paz: “Este es un proceso de paz territorial”, [Jaramillo, intervención foro El Tiempo-Universidad del Rosario, El proceso de las negociaciones en La Habana, 2015] cimentado en cuatro pilares: **acceso y uso de la tierra** (programa de devolución y formalización de las tierras, con la actualización del catastro y otras medidas para acabar la ilegalidad que se ha enquistado en el campo y establecimiento de los límites de la frontera agrícola para la preservación de zonas ecológicas), **seguridad alimentaria, desarrollo integral rural y participación de la ciudadanía** (lo que requerirá una activación del campo con un programa integral de asistencia que incluye una mejor infraestructura y acceso a créditos para la población campesina), lo cual implica que el reto de la administración es establecer las estrategias, políticas, planes, programas y proyectos que permitan avanzar en el proceso de restitución de tierras y de inclusión social de los desplazados, enfrentando las problemáticas expuestas por WEBER, como son la escasez de recursos, el exceso de formalismos del Estado, la despersonalización de las relaciones, la resistencia al cambio y las dificultades de atención a la población víctima.

3. Metodología

La metodología a utilizar en el presente trabajo implica el análisis de las normas nacionales dentro de las cuales se enmarca el proceso de paz y de restitución de tierras así como fuentes secundarias de información, especialmente libros, artículos en medios de comunicación como revistas, periódicos y portales en la web a la luz de la Teoría Burocrática de la Administración de Max Weber.

El análisis parte de la contextualización histórica del conflicto colombiano, para luego exponer en el marco normativo del proceso de restitución de tierras las dificultades que enfrenta el Estado para la implementación del mismo, desde la visión de la Teoría Burocrática de la Administración.

4. Objetivo General

Este propósito descrito requiere que las políticas de derecho agrario integral resultantes de los diálogos de paz relacionadas con la restitución, el acceso y uso de la tierra, las fronteras agrícolas, la asistencia técnica y la adecuación y recuperación de suelos, involucren también a la empresa privada y a toda la comunidad como parte estructural del proceso para el desarrollo económico sostenible del sector rural en Colombia.

El objetivo General de este trabajo es dar a conocer la situación del fenómeno desplazamiento y describir las herramientas administrativas que el Estado Colombiano a la luz de las características más relevantes de la Teoría Burocrática de la Administración, puede aplicar para lograr la restitución de tierras y la reinserción social de los desplazados, mediante la “Gerencia” de los recursos para devolver los predios dentro del proceso de paz en Colombia, mejorando de paso la infraestructura productiva agrícola con el objetivo de alcanzar el desarrollo sustentable propuesto por el gobierno en pro de lograr el bienestar de la población civil víctima de este flagelo.

5. Objetivos Específicos

Partiendo del objetivo General descrito, el presente análisis tiene como fin:

- Establecer la complejidad de la afectación por el fenómeno del desplazamiento forzado y dimensionar el reto administrativo que supone la restitución de tierras.
- Identificar las principales dificultades administrativas que enfrenta el Estado Colombiano, en el proceso de restitución de tierras, a la luz de las características más relevantes y pertinentes de la Teoría Burocrática de la Administración.

6. Desarrollo del Tema

En algunos Estados modernos, tras la culminación de guerras y violentos conflictos sociales, se han realizado proceso de resarcimiento de las víctimas; sin embargo aunque el caso colombiano no es único, si presenta un reto excepcional para la Administración, pues la población afectada por más de 65 años de violencia supera el 14% del total de habitantes del país, mientras en los países referentes la afectación se dio en no más del 1% de la población, con excepción de Perú y Marruecos que estuvieron en el rango del 2% [Revista Semana, Nov. 15, 2014]; lo que supone un gran reto y la necesidad de una inmensa gestión de recursos, estrategias, políticas y procesos administrativos en la búsqueda del fin esperado. Para alcanzar el fin deseado, corresponde al Departamento de Planeación Nacional y al Ministerio de Hacienda evaluar los recursos que se requieren, hacer las apropiaciones presupuestales necesarias y determinar las fuentes de los mismos, de forma que se aseguren todos los recursos necesarios para el logro de la paz.

Dentro del proceso de reinserción social cobra importancia prioritaria, lo relacionado con la restitución de tierras, pues el desplazamiento ha afectado a cerca del 11% de la población y aunque se están adelantando las acciones tendientes a avanzar en el resarcimiento de las víctimas, este proceso podía tomar demasiado tiempo, afectando negativamente el proceso de paz si se continua al ritmo al que se viene haciendo (menos de 120.000 víctimas resarcidas al año en los casi 4 años de aplicación de la Ley).

Desde el enfoque de la **Teoría Burocrática de la Administración de Weber**, es necesario primero establecer que las características de la “Burocracia” (entendida como el total de personas que integran la administración pública) le otorgan **su carácter legal** (normas y reglamentos), **formal** (comunicaciones a la sociedad), **racional** (ejecución científica), y además

impersonal, dentro de un sistema con jerarquía de autoridad (procesos precisos); procurando esta manera procedimientos estandarizados, que deben estar basados en las competencias técnicas y la meritocracia, gestionando continuamente la especialización de la administración, la profesionalización de funcionarios y la previsión del funcionamiento del Estado.

En el caso colombiano ante al proceso de paz y en lo relacionado con la restitución de tierras se encuentra que **frente al componente legal de la Teoría Burocrática** de la Administración, la Ley de Víctimas [Ley 1448 de 2011], busca reglamentar el proceso, pero se vienen presentando errores, inconsistencias y complicaciones en la aplicación de la misma, y esto genera falta de celeridad en los procesos dentro del periodo de vigencia y aplicación de la norma que es de 10 años “...A junio 2014 se profirieron 965 sentencias de restitución, 946 eran incorrectas porque 764 sentencias no delimitaron las tierras, 418 sentencias fallaron un área mayor a la real, y 424 delimitaron un área menor a la real” [Revista Semana, Abr. 20, 2015]. Teniendo en cuenta que la meta de la Unidad de Restitución de tierras es de 6 millones de hectáreas, será necesario restituir prácticamente 1 millón de hectáreas en cada uno de los años que le restan a la vigencia de la norma y aunque se está avanzando, pues las cifras de marzo del 2015, presentaron un incremento de sentencias de restitución hasta 1.041 según el Ministerio de Agricultura [Revista Semana, Abr. 20, 2015], hasta ahora se ha ordenado la devolución de 94.156 hectáreas, lo que si se compara con cifras oficiales de la Unidad de Restitución de Tierras (a 20 de diciembre del año 2015 se radicaron 74.161 solicitudes de reclamación de tierras, que corresponde apenas cerca del 20% de la meta total trazada), demuestra que de mantenerse la misma tendencia, no se alcanzará a cumplir el objetivo de la norma, pues sólo se ha resuelto el 0,34 % de la meta, que es resolver 360.000 solicitudes de restitución. De la misma manera el Plan Nacional de Desarrollo “todos por un nuevo país” [Ley 1753 de 2015], establece en el

“**Título II. COLOMBIA EN PAZ**” los lineamientos generales que dentro del proceso de construcción de paz garanticen la sostenibilidad y permitan la integración del territorio y la comunidad, contribuyendo al cierre de brechas poblacional y social, pero como es claro por las cifras dadas el proceso avanza muy lentamente.

Frente a la otra característica que debe tener el proceso al amparo de la teoría **Weberiana**, en cuanto a **su carácter formal** y la continua comunicación con la sociedad, el ejecutivo en Colombia cuenta con recursos muy limitados para el procedimiento de formalización del proceso de restitución de tierras (Se destinaron 2.800 millones de dólares, sobre el supuesto de una menor cantidad de afectados en la ley de víctimas), lo que aunado a los constantes errores del sistema judicial y la falta de difusión, representa una gran barrera para el éxito del proceso. Se requiere entonces de la gestión de recursos por parte del Estado colombiano, que **aún no ha podido estimar de manera real el valor total de la restitución**. Históricamente y a partir de los fallidos procesos de paz anteriores, los fondos provienen de la Cooperación Internacional, especialmente dentro de la figura de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD); pero ahora se dificulta obtenerlos por dos razones especialmente: la crisis económica mundial de 2008 (que afectó a los países donantes reduciendo los recursos destinados para ello) y el hecho irrefutable de que Colombia presenta un crecimiento económico sostenido, (entre los mayores de la región, por lo cual entró a ser parte de los CIVETS - Países emergentes desde 2010, gracias al incremento de los niveles de exportación y de inversión), que ha llevado a la gestión para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que causaría que Colombia dejara de ser receptor y se convirtiera en aportante [García, 2015]; esto refleja un contrasentido entre las necesidades del país y los lineamientos de política exterior, pues se necesitan recursos para el post conflicto pero a la vez se pretende el

ingreso del país a la OCDE y como consecuencia de ello se reducirían las posibilidades de acceso del país a los recursos de cooperación internacional. Frente a esta situación, de disminución del capital disponible mediante cooperación internacional, en los últimos años y con el fin de hacer una mayor gestión de los mismos, por medio de la Ley 1444 de 2011 y el Decreto 4152 de 2011, se creó la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia - APC Colombia, “la entidad del Estado encargada de gestionar, orientar y coordinar toda la Cooperación Internacional Pública, Privada, Técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país ”[Manual de Acceso a la Cooperación – APC, 2014], que debe trabajar conjuntamente con Rafael Pardo, ministro del posconflicto, quien se propuso como meta obtener en cinco años US\$3.000 millones de Cooperación Internacional, que serán utilizados para financiación de proyectos después de la firma de la paz, permitiendo el diseño de las políticas necesarias para poner en marcha las reformas requeridas, y la modernización de los modelos de seguridad, desmovilización y reintegración (el primer ministro del postconflicto Óscar Naranjo, dejó el cargo en medio de rumores por la dificultad relacionadas con la falta de autonomía presupuestal y la no articulación con la Oficina del Alto Comisionado y el Ministerio de Defensa). Según Pardo hay una iniciativa liderada por Estados Unidos y Noruega para hacer campaña internacional con el objetivo de financiar buena parte del desminado de Colombia y Estados Unidos aumento la cifra del Programa Paz Colombia (antes Plan Colombia), a US\$450 millones por año en el próximo lustro. [El Espectador, Mar. 25, 2016]. Sin embargo estos fondos no serían para el proceso de restitución, ya que afirma el ministro, estos deben provenir del Presupuesto Nacional, lo cual parece incoherente con la gestión de finanzas para la restitución de tierras y además se requiere hacer de nuevo el catastro rural del país, que está demasiado

atrasado (el 70% de la propiedad rural no tiene títulos al día) y es prioridad de los acuerdos de paz, pero se estima que tomará muchos años y tampoco se tienen los recursos para ello.

De cara al **componente racional del planteamiento burocrático**, es claro que en la práctica la mayor dificultad en el ejercicio de la Administración Pública en Colombia, está relacionada con el nombramiento de personas sin las capacidades técnicas, idoneidad o condiciones para ejercerla y la falta de continuidad de las políticas públicas, a pesar de la existencia de normas que reglamentan los procesos de elección del personal gerencial en la administración, en procura de mejorar la “**Gestión Pública**” que engloba los cargos determinados para la ejecución de dichas políticas públicas [Ley 909 de 2004]. Existe innegablemente una relación entre el nombramiento en cargos públicos y el ejercicio de la actividad política, una altísima rotación de los mismos y frecuentes cambios en los procedimientos, además de que aún existen algunas inconsistencias, grandes vacíos temáticos y procedimentales respecto especialmente de la evaluación de las capacidades para el desempeño y la gestión en estos cargos. Precisamente el director de la Unidad de Restitución de Tierras Jesús Ricardo Sabogal Urrego, enfrenta un proceso de la Procuraduría por “presuntas irregularidades al no aplicar la Ley de Contratación Estatal en la celebración de un contrato con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)”, [El Tiempo, Ago. 10, 2016]. Infortunadamente en Colombia, el mayor problema que enfrenta la Administración Pública, es la gravísima corrupción rampante, que ha afectado todas las ramas del poder y las diferentes entidades oficiales en todos los niveles (cada día se conocen escándalos y denuncias sobre las erradas actuaciones de funcionarios oficiales, que lejos de procurar el cumplimiento de las labores de su cargo, buscan enriquecerse en detrimento del país).

En cuanto a la **característica impersonal desde la perspectiva burocrática dentro de un sistema con jerarquía de autoridad, rutinas y procedimientos estandarizados**, la restitución de tierras plantea dos problemas muy complejos, pues como se esbozó anteriormente, la magnitud del despojo y el abandono de tierras forzado por los grupos ilegales en Colombia y la carencia de medidas pertinentes y eficaces para proteger los derechos de la población víctima, generó una complicada situación en la que diversos afectados con intereses muchas veces contrapuestos convergen sobre una propiedad y aunque la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras estableció la posible oposición de interesados dentro el proceso de restitución, no vislumbró la gran variedad de sujetos que podrían oponerse ni las complejidades que se generarían dentro del proceso; en los procesos hay intereses de víctimas, afectados, empresas, testaferros, terratenientes y políticos, que fueron contemplados en lo previsto por la Ley; pero en la práctica se ha encontrado la presencia de campesinos, tenedores de buena fe que explotan o habitan actualmente los predios y esto supone un obstáculo adicional al proceso de restitución, pues como consecuencia de esta afectación se han agravado algunos conflictos sociales a nivel local y regional [Mojica, Soto y Ospina, 2015].

El desafío del Estado colombiano (tanto para el ejecutivo y como para el sistema judicial) está en establecer estrategias que permitan resolver sin agravar la confrontación, las disputas entre solicitantes y ocupantes de buena fe, pues se debe procurar la reconciliación y no generar o agravar los conflictos relacionados con la tenencia y uso de la tierra, a la vez que se agiliza el proceso de restitución, en lo judicial como en lo administrativo. Esto implica que las autoridades judiciales deben avanzar en adaptarse a la naturaleza constitucional de la acción de restitución, y en responder a la vulnerabilidad de quienes acuden ante la jurisdicción, ojalá con un modelo que permita mayor celeridad, parecido al de la acción de tutela en los procesos civiles

ordinarios. Adicionalmente aunque las competencias están establecidas por la norma [Ley 1448, 2011] y para lograr la restitución jurídica y material de las tierras despojadas, se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - URT, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el objetivo central de "...Servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados..."; en la práctica el proceso depende igualmente del sistema judicial, que en Colombia se enfrenta a una profunda crisis. Infortunadamente, la administración de justicia en Colombia cayó en el desprestigio, perdió el respeto y la confianza que inspiraba, y está sumida profundas inequidades, contradicciones, errores y veleidades [Hernández, 2014]. El ex magistrado José Gregorio Hernández reconoce esta situación cuando afirma que "...en el interior de la Rama Judicial y por distintas causas, se han venido extendiendo vicios que demuestran la necesidad de una reingeniería." Adicionalmente se presenta de una parte congestión judicial permanente en los despachos, por la cantidad de querellas y continuos paros en la rama judicial, lo que genera un gran perjuicio en términos del tiempo establecido en la ley de víctimas para lograr el cumplimiento de los procesos de restitución de tierras dentro de la vigencia de la ley.

7. Conclusiones

El proceso de restitución de tierras plantea un gran reto administrativo para el ejecutivo colombiano, que desde la perspectiva de la Teoría Burocrática de Weber, requiere una profunda revisión de las características que debe cumplir la Administración, con miras a lograr los fines deseados. Históricamente la administración pública en Colombia, ha sido paquidérmica en lo atinente a su respuesta a los cambios requeridos por la sociedad y fue por esta causa que el problema social derivado de la violencia y que implicó el desplazamiento forzado adquirió las proporciones y complejidades descritas.

Queda claro que el Ejecutivo en Colombia ha avanzado en el proceso de restitución de tierras, gracias a la normativa que se ha promulgado en la materia y a la creación de la URT, pero también es innegable que el proceso ha avanzado lentamente; especialmente por las complejidades no evaluadas, la falta de previsión y los vacíos normativos, por lo que se requiere dar celeridad y mejorar los procesos. De la misma manera este análisis permite inferir que se requiere que el Estado integre a la empresa privada, pues hasta ahora se ha mantenido al margen y su aporte es indispensable para la sostenibilidad del proceso de paz.

Muy preocupante resulta la dificultad de la gestión administrativa para lograr obtener los recursos necesarios para financiar el proceso, por cuanto cada vez se cuenta con menos accesos a fondos de cooperación internacional (que han sido la principal fuente de recursos en los anteriores procesos pero cada vez resultan más escasos) por el nivel de desarrollo del país y el interés manifiesto de hacer parte de la OCDE, mientras los recursos internos parecen insuficientes.

Existe normatividad encaminada a que la Administración se profesionalice, de manera que la “Gestión Pública” logre los objetivos propuestos (en el caso que nos ocupa la Restitución de tierras), pero en la práctica los factores políticos, el pago de “favores” y la corrupción generalizada, lleva a que el personal designado en los cargos creados para el fin propuesto, carezca de idoneidad, capacidades y conocimientos necesarios para ejercer sus funciones y además se entrega información de gestión poco confiable, lo que afecta la adecuada formulación e implementación de las Estrategias y Políticas Públicas.

Finalmente se observa que además de lo complicada que resulta la restitución de tierras por la cantidad de población afectada por el desplazamiento, la extensión de los predios involucrados y el altísimo costo del proceso, las políticas públicas implementadas y las normas establecidas no previeron los conflictos sociales generados con los campesinos tenedores de buena fe de los predios en disputa.

8. Referencias Bibliográficas

- LEY 1448 DE 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y otras disposiciones”
- LEY 1753 DE 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”
- LEY 909 de 2004, “Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública”. Título VIII. Art 47, 48 y 50
- www.dane.gov.co
- Colombia’s Integral Reparations: Accomplishments and Challenges. Global and Comparative Benchmarking. Universidad de Harvard. 2014
- www.semana.com.co
- www.larepublica.com.co
- www.elspectador.com.co
- www.eltiempo.com.co
- <https://latierrayelhombre.wordpress.com/2012/04/28/violencia-y-conflicto-armado-en-colombia/>
(Artículo de Jorge Eliecer Patiño)
- Jorge Orlando Melo, Narcotráfico y democracia: la experiencia colombiana, artículo publicado, después de modificaciones menores, por la Universidad de Londres en Carlos Malamud y Elizabeth Joyce, Ed. Latin American and the Multinational Drug Trade , Londres, University College, 1998
- EVALUATION OF USAID HUMAN RIGHTS PROGRAM IN COLOMBIA, FINAL REPORT. 2009

- <http://teoriasadministrativass.blogspot.com.co/>
- Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Max Weber, traducido por J. Medina Echavarría. Editorial J. Winckelmann, Fondo de Cultura Económica, México, 1964
- Juana García, Cooperación Internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos, Artículo publicado en la Revista Sextante, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, 2015
- Jhenifer María Mojica, Juan Francisco Soto y Juan Carlos Ospina, Restitución de tierras: problemas en 2014 y desafíos para 2015, Fundación Razón Pública, Bogotá, Colombia, 2015
- José Gregorio Hernández, El estado deplorable de la justicia en Colombia, Fundación Razón Pública, Bogotá, Colombia, 2014
- MANUAL DE ACCESO A LA COOPERACIÓN – APC. 2014