

**Un trancón fenomenal:**

**Un análisis de las demoras en el proceso de restitución**

Francisco Gutiérrez Sanín<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Profesor Asociado IEPRI – Universidad Nacional e Colombia, Director Científico Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria

## 1. Introducción

La Ley 1448 tuvo ya importantes efectos positivos sobre la vida pública colombiana. Cambió, así fuera parcialmente, la relación entre el estado, las víctimas y los victimarios, reconociendo a las primeras; generó un aparato administrativo pro-restitución y pro-población civil, y creó el terreno para que el estado y la sociedad aprendieran, o recordaran, importantes destrezas en términos de política pública. Adicionalmente, ha dejado valiosos precedentes e instrumentos (como la reversión de la carga de la prueba y el acompañamiento a los reclamantes) que resultan indispensables para cualquier avance en este terreno. No hablemos ya del fortalecimiento (y/o creación) de agencias orientadas a tramitar las demandas de las víctimas, algunas de las cuales cuentan con un equipo significativo de funcionarios altamente comprometidos.

No obstante estos, y otros, factores positivos, la Ley debe ser interrogada en sus propios términos. En particular, se propuso desarrollar una política de restitución que tendría que estar terminada al cabo de diez años<sup>2</sup>. Frente a ese plazo es que están planteadas tanto las metas como la arquitectura presupuestal de la restitución<sup>3</sup>. ¿Cómo estamos frente a su crucial cumplimiento?

En este documento<sup>4</sup> se mostrará que la restitución, tal como está diseñada en la actualidad, no sólo está lejos de cumplirlo, sino que no lo puede hacer. Al paso que vamos, el último predio restituido podría estarse entregando dentro de cientos, o incluso miles, de años. Todo esto introduciendo en los análisis supuestos extraordinariamente optimistas y benévolos. Por lo tanto, es el momento de considerar, de manera seria y

---

<sup>2</sup> 30-sep-2013. Declaración del Presidente al término de la Cuarta Reunión del Comité de Víctimas. En esa noticia se informa, además, del estimado presupuestal que se requiere para los 10 años de ejecución de la ley. Disponible en la web: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Septiembre/Paginas/20130930\\_03-Palabras-del-Presidente-Santos-al-termino-de-la-cuarta-reunion-del-Comite-de-Victimas.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Septiembre/Paginas/20130930_03-Palabras-del-Presidente-Santos-al-termino-de-la-cuarta-reunion-del-Comite-de-Victimas.aspx)

<sup>3</sup> 30-may-2012. Documento Conpes 2726.  
<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Tr7QU7Isso%3D&tabid=1475>

<sup>4</sup> Que es de naturaleza divulgativa, no técnica.

urgente, un rediseño de la política de restitución que la refuerce y la conduzca a buen término.

**Comencemos con las preguntas básicas.**

a. Dados los diseños institucionales actuales<sup>5</sup>:

¿En cuánto tiempo se terminará el proceso de restitución?

¿Se cumplirán las metas?

Estos interrogantes nos conducen a otros dos:

b. Dentro de la meta establecida de diez años:¿cuántas personas habrán sido restituidas y cuántas quedarán por restituir?

c. ¿Qué mejoras se necesitarían en el desempeño gubernamental para mejorar sustancialmente los resultados de a., si es que estos no fueran satisfactorios?

El modelo que se presenta a continuación permite contestar de manera razonable a estas tres preguntas.

---

<sup>5</sup> Restitución predio a predio y con proceso judicial.

## 2. El modelo

Para hacerlo, es necesario identificar las características básicas de la restitución predio a predio, tal como está estipulada en la Ley 1448, los decretos reglamentarios de la ley y el Documento Conpes 2726. En principio, en este tipo de asignación de activos los reclamantes hacen una cola, como la de los bancos, sólo que un poco más compleja. En cuanto llegan, son atendidos, se da trámite a su petición, y si esta cumple todos los requisitos, entonces salen de la fila de manera satisfactoria. Mientras tanto, otros peticionarios van llegando con sus propias demandas.

Sabemos a ciencia cierta que ésta descripción es excesivamente optimista. Hay por lo menos cuatro características que hacen que el proceso sea mucho más complicado, y por lo tanto mucho más lento y difícil (y más opaco tanto para las víctimas como para la opinión) que la versión sencilla presentada en el párrafo anterior:

1. La fila de la restitución está constituida en realidad por tres procesos anidados<sup>6</sup>. Primero, los municipios hacen cola para entrar al proceso de focalización<sup>7</sup>. Esta fila prácticamente es extraordinariamente lenta. Tomando las resoluciones de focalización desde el 30 de abril de 2012, y durante los 16 meses siguientes, unidades territoriales dentro de 49 municipios fueron microfocalizadas. Eso da 3 municipios por mes. A ese ritmo al cabo de diez años no se habrá comenzado siquiera con la mitad de los municipios del país. Segundo, los reclamantes de los municipios que están focalizados hacen fila con sus demandas. Finalmente, los casos sustanciados por la Unidad de Restitución hacen fila para ser atendidos por los jueces.
2. El proceso tiene múltiples imperfecciones, algunas de las cuales ya han sido identificadas<sup>8</sup>
3. Los servidores que atienden la fila no tienen capacidad infinita.

---

<sup>6</sup> Este tipo de fila también se puede modelar

<sup>7</sup> Y dentro de esta fila hay aún otra, pues no es el municipio, sino partes de él, los que son microfocalizados.

<sup>8</sup> Ver por ejemplo: <http://www.observatoriodetierras.org/portfolio/praesent-commodo-cursus/>  
<http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2013/10/Jennifer-Vargas.pdf>  
<http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2013/10/Paola-García.pdf>

4. Hay serios problemas informacionales, y las víctimas no tienen claridad sobre sus derechos ni sobre muchos aspectos claves del diseño.

Aquí presentamos un modelo que hace caso omiso de todas estas complicaciones, y lo hacemos en el escenario más sencillo posible, *que es a la vez por mucho el más benévolo para cualquier evaluación que se haga del proceso en curso*. Sus características básicas son las siguientes:

1. La fila es simple (nos olvidamos de la fila de municipios), y su disciplina es "primero llegado primero atendido".
2. Hay uno o varios servidores (es decir, ventanillas), sin ninguna otra limitación que la tasa de atención al cliente
3. Los que hacen fila (reclamantes, en este caso) llegan al azar<sup>9</sup>
4. Las tasas de atención y de llegada de nuevos reclamantes para cada período de tiempo, que son datos observables, determinan el comportamiento de la fila
5. Si la tasa de atención es mayor que la tasa de llegada, la fila arriba eventualmente a un estado estacionario.

Antes de pasar a los datos sobre la forma en que se obtuvieron los parámetros del modelo es menester hacer dos observaciones sobre la narrativa gubernamental acerca del proceso de restitución.

### 3. *Los problemas de algunos cálculos gubernamentales*

1. Distintos funcionarios han afirmado que el proceso va a cumplir las metas establecidas en los diez años<sup>10</sup>, y han destacado, a veces con razón, algunos éxitos puntuales del

---

<sup>9</sup> Detalle técnico: usamos aquí el supuesto estándar de que es un proceso de Poisson, pero usando cualquier otra distribución se llega a conclusiones análogas.

proceso de restitución. Sin embargo, la narrativa oficial sobre éste tiene tres problemas que vale la pena destacar:

2. Limitaciones en la diseminación de la información relevante hacia los sujetos de la política, y en la cuantificación de ellos. 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.
3. La existencia de múltiples objetivos dentro de la política agraria del gobierno. Hay indicios de que la posición del proceso de restitución dentro de esa agenda ha perdido importancia.
4. El supuesto implícito, pero aparentemente estándar, de la narrativa oficial de acuerdo con el cual la fila solamente tiene gente atendida, y en cambio no tiene llegadas nuevas. Este supuesto es simplemente falso, y nuestro modelo incorpora, como tiene que ser, una tasa de llegada positiva de reclamantes<sup>11</sup>. En realidad, hay dos clases de personas que pasan a engrosar la fila:

<sup>10</sup> Ver en:

30-sep-2013. Declaración del Presidente al término de la Cuarta Reunión del Comité de Víctimas. *En esa noticia se informa, además, del estimado presupuestal que se requiere para los 10 años de ejecución de la ley.* Disponible en la web: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Septiembre/Paginas/20130930\\_03-Palabras-del-Presidente-Santos-al-termino-de-la-cuarta-reunion-del-Comite-de-Victimas.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Septiembre/Paginas/20130930_03-Palabras-del-Presidente-Santos-al-termino-de-la-cuarta-reunion-del-Comite-de-Victimas.aspx)

08-08-2013. Beneficiarios de restitución de todo el país han dejado de pagar 200 millones en impuestos, gracias al programa de alivio de pasivos. Esta nota informativa de la URT señala que una de las bondades de la ley es la condonación de los pasivos tributarios que recaigan sobre los predios restituidos; la parte final de la nota señala que hasta el 2021 (es decir durante 10 años) se continuará con este beneficio para los restituidos. Disponible en la web: <http://restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=538>

16-jul-2013. Avanza la restitución de tierras. *Declaraciones del exministro de Agricultura (el Dr. Estupiñán) en las que informa el avance del proceso y se informa sobre la vigencia de la ley.* Disponible en la web: <http://confidencialcolombia.com/es/1/103/7964/Avanza-las-restituci%C3%B3n-de-tierras-ministro-Agricultura-Francisco-Estupi%C3%B1an.htm>

30-may-2012. Documento Conpes 2726. Disponible en la web: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Tkr7QU7Iso%3D&tabid=1475>

<sup>11</sup> Aunque es claro que incluso si no fuera así el proceso va demasiado lento, pero eso es otro problema.

- a. Desplazados victimizados durante el período de aplicación de la ley. Colombia sigue siendo un país con un desplazamiento forzado masivo, y el estado colombiano así lo ha reconocido. El auto 119 de 24 de junio de 2013de 2013 (de seguimiento a la T-025 de 2004) de la Corte Constitucional incluye a los desplazados de las así llamadas Bandas Criminales. Llamamos a estos nuevas víctimas.
- b. Muchas víctimas anteriores a 2011 que han perdido la tierra y no han reclamado pueden decidirse a hacerlo, sobre todo si ven que el proceso finalmente arrancó. Llamamos a estos nuevos reclamantes.

Aunque por muchas razones las estimaciones de nuevas víctimas y nuevos reclamantes pueden fluctuar, es posible construir estimaciones conservadoras razonables. Esto nos lleva al siguiente apartado.

#### 4. *Los parámetros del modelo*

El lector interesado solamente en los resultados, y no en los detalles de los parámetros, puede ir directamente a las Tablas 1 y 2, y a la sección de resultados.

1. Período: Tomamos como período de análisis del funcionamiento de la atención a los reclamantes los diez meses comprendidos entre octubre de 2012 y julio de 2013. En este período la restitución ya había comenzado en firme, y estaban dadas las condiciones organizacionales, presupuestales y de política para su funcionamiento.
2. Unidad de tiempo: Una semana. Obviamente, esta es simplemente una medida de conteo, así que escoger una u otra no cambiará el resultado. Por ejemplo, para establecer la tasa de atención consideramos cuarenta semanas (10 meses), en los cuales fueron emitidas 30 sentencias para Montes de María. A partir de ahí, veremos que sucede en los 9 años siguientes, esto es, en las  $(9*12*4)$  432 semanas que restan para culminar el proceso.

3. Unidad espacial: Nos centraremos en Montes de María. Las razones son varias. En primer lugar, sus municipios están micro-focalizados. Hay muchos municipios del país en donde ha habido desplazamientos masivos que aún están esperando su focalización, aunque hay que advertir que en el curso de la focalización se dio prioridad a los territorios que habían sufrido de desplazamiento masivo, como Montes de María. En segundo lugar, la región constituye un caso emblemático, que ha concitado, muy razonablemente, la atención del gobierno y de agencias internacionales. Hay, pues, una concentración de esfuerzos institucionales que hacen un escenario ideal para que el proceso marche. Por último, pero no menos importante, centrarse en una región específica permite fijar y aclarar las ideas, y tener datos relativamente buenos. Un análisis nacional tendría que partir de la comparación entre peras y manzanas (municipios con y sin focalización). Sería posible, pero más complicado y menos claro.

El modelo, pues, evaluará el desempeño de la restitución en Montes de María, por ser un escenario delimitado y relativamente favorable al proceso.

4. Tasa de atención (salida): En las cuarenta semanas, se emitieron 30 sentencias sobre casos ocurridos en Montes de María, lo que arroja una tasa de atención de 0.75 casos por semana. Esto en realidad es una ligera subestimación, pues nuestro análisis captura las sentencias que fueron *subidas* a la página web por la Unidad de Restitución \*PONER CITA\*, no las que fueron producidas. Ya tendremos ocasión de ver cuánto disminuye el tamaño de la fila suponiendo sucesivas mejoras en la tasa de atención.
5. Tasa de llegada de reclamantes. La manera más lógica de proceder en este caso es calcular el número de desplazados de Montes de María, y a partir de ahí hacer un estimativo de cuántos de ellos perdieron la tierra. El RUV registra 327.845<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Red Nacional de Información-RNI, Fecha de corte: 1 /nov/2013. Disponible en <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia>. Recuperado el 26 de noviembre de 2013

desplazados de Montes de María que entraron por la Ley 1448<sup>13</sup>. Pero no todos ellos perdieron la tierra. Y entre los que perdieron la tierra, hay por ejemplo tenedores que no tienen, en el marco de la Ley, derecho a restitución. Un primer acercamiento lo da la *Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado* en su informe de enero de 2011 (Garay, 2011) . Según éste, el estudio más riguroso que tenemos sobre el problema, el 42.1% de la población desplazada poseía tierras. Pero en Bolívar, Sucre, Córdoba y Atlántico, apenas el 36.7% de los desplazados tenían tierra. 77% de ellos decían ser propietarios, y 37% declaraban tener escritura, registrada o no. Por consiguiente, una primera forma de estimar el número total de reclamantes potenciales es tomar el 28.2% ( $37 \times 0.77$ ) del total de desplazados, y restar los 40 casos que ya han sido atendidos. Esto da 99.697 potenciales reclamantes. Ahora planteemos dos conteos adicionales. Según éste (Escenario 2), el número en realidad es diez veces menor. Según el otro (Escenario 3), es veinte veces menor. Eso nos da tres escenarios: la estimación usando el RUV y los porcentajes sacados del estudio de Garay, la estimación dividiendo estos resultados por 10, y dividiéndolos por 20. Adicionamos otros dos: El ingenuo, que corresponde a la narrativa estándar, en donde nadie llega a la cola, y la línea base, según la cual la cola sigue comportándose como hasta hoy. Según las cuentas de la UAERGT<sup>14</sup> la tasa de llegada promedio es de 34.6563 reclamaciones por semana<sup>15</sup>.

6. Tasa de llegada de nuevas víctimas. Algo similar se puede hacer con la llegada de nuevas víctimas. Según el RUV, hubo en Montes de María en 11.982 desplazados en los 9 meses de 2013<sup>16</sup>. Si el 28% de ellos son potenciales reclamantes, entonces

<sup>13</sup> Hechos ocurridos entre 1985-2013 con corte a noviembre 26 de 2013.

<sup>14</sup> Fuente: UAERGT, cifras con corte a 3 de enero de 2013. Disponibles en <http://www.verdadabierta.com/archivos-para-descargar/category/80-estadisticas?download=1214%3Aestadisticas-solicitudes-de-tierras-a-2013>

<sup>15</sup> Esto supondría que hay un *pool* de casi 15 000 nuevos reclamantes, cosa que en el caso de Montes de María parece perfectamente razonable. Modelos con poblaciones de nuevos reclamantes sustancialmente menores ya están considerados en el escenario 3, ver Tablas.

<sup>16</sup> Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Red Nacional de Información-RNI, Fecha de corte: 1 /nov/2013. Disponible en <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia>. Recuperado el 26 de noviembre de 2013.

tendríamos 2359. En 32 semanas, esto da 73. Dividimos esto por 10 y por 20, lo que da 7.3 y 3.65, respectivamente.

7. Tasa total de llegada. Se obtiene sumando los resultados de 5 y 6 para cada escenario. Se parte del supuesto de que los nuevos entrantes están uniformemente distribuidos a lo largo de los 9 años restantes<sup>17</sup>.
8. Longitud inicial de la fila. Según datos de la UAEGRT, a enero 3 de 2013, había 3357 solicitudes de restitución. Le restamos 30 casos atendidos, lo que nos arroja 3327. Aproximemos a 3300, para mantenernos en el espíritu conservador.

La Tabla 1 sintetiza el modelo. Y ya con esto estamos listos para proceder.

*Tabla 1*

Parámetro/Escenario	E0 (ingenuo)	E1	E2	E3	E4
Meses a considerar	432	432	432	432	432
Tasa de salida (atención)	0.75, con posibles mejoras por un multiplicador				
Tasa de llegada de nuevos reclamantes	0	230.78	23.078	11.539	34.65
Tasa de llegada de nuevas víctimas	0	73	7.3	0.73	0.273
Tasa total de llegada	0	303.78	30.378	12.269	34.923
Personas actualmente en espera	3300	3300	3300	3300	3300
Disciplina de la cola	Primero llegado primero servido				

<sup>17</sup> Si no fuera así, el desenlace sería peor.

Número de servidores	Entre 1 y 5				
----------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

## 5. Resultados

Con todos estos datos, podemos calcular el desempeño de la fila para los próximos 8 años (416 semanas). Hay varios aspectos que vale la pena hacer notar. Se podría pensar que, en contraste con las tasas de llegada, las de salida reflejan un mal desempeño. Esto sería un error. En realidad, la atención de un caso cada diez días es un logro extraordinariamente bueno, mucho mejor de lo que se obtiene en una situación judicial estándar. Incluso con tasas de llegada en escenarios como el E4, el tiempo promedio de cada usuario en la cola no pasa de 5-6 semanas, lo que, dados los desempeños actuales de otras agencias, no puede ser calificado sino de muy bueno. El problema no radica ahí, sino en el hecho de que hay una cantidad enorme de víctimas, y que incluso esas tasas de atención resultan muy deficientes frente a la cantidad de personas que deben ser atendidas por una política que está diseñada para devolver predio a predio sobre la base de un proceso judicial

Por el lado negativo, es necesario advertir que en el análisis de la sección anterior se introdujo aún otro supuesto benévolo adicional, según el cual la producción de la sentencia equivale a la restitución (es decir, que a partir de allí no hay demoras adicionales). Con base en las sentencias actuales, sabemos a ciencia cierta que eso no es así.

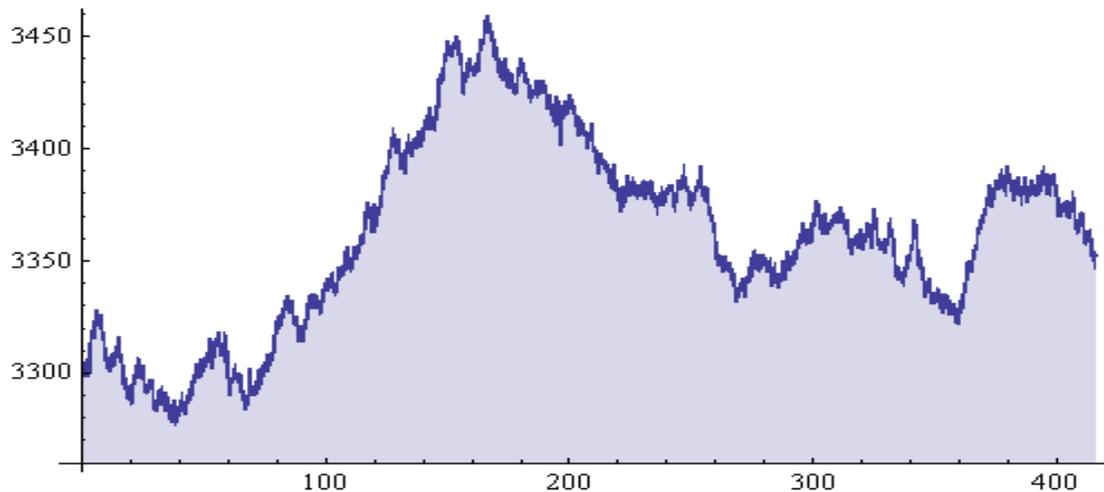
Ahora veamos si es posible cumplir la meta de los diez años. Esta meta no solamente tiene un importante valor simbólico, sino también material y administrativo: es para ese período que hay presupuesto y se prevé la existencia de un aparato administrativo. Se presentan aquí los cinco escenarios básicos esbozadas arriba, y detallados en las Tablas 1 y

2. Todos ellos fueron obtenidos aplicando la teoría matemática de colas, con un modelo M/M/1 (llegada de Poisson, disciplina primero llegado primero servido, cola simple, con los parámetros establecidos en la sección anterior), y simulados en Mathematica®.

5.1. Incluso en el escenario ingenuo, es decir, con una fila de 3300 personas que constituyen la totalidad de los desplazados, y manteniendo una tasa de atención de 0.75 casos por semana, el proceso se demoraría más de 91 años en concluir. Pero como se vio arriba este modelo sin llegadas adicionales simplemente no corresponde a la realidad. A propósito, es MUY importante notar que aquí se está hablando no de la demora promedio de cada reclamante en la fila (ya se dijo arriba que estas son bastante buenas), sino del tiempo que se necesita para producir la última restitución. Esto aplica para este escenario y los subsiguientes.

5.2. En todos los demás escenarios, la fila crece y el proceso dura un tiempo indefinido, por la sencilla razón de que la tasa de llegada supera a la de atención (es decir, llega más gente al final de la fila de la que sale). Esto incluye al escenario ultra-optimista E3.

Gráfica 1 - Comportamiento de la fila en el escenario E3, cuando se atienden 12 casos por semana (eje de las X semanas transcurridas, eje de las Y número de personas en la fila)

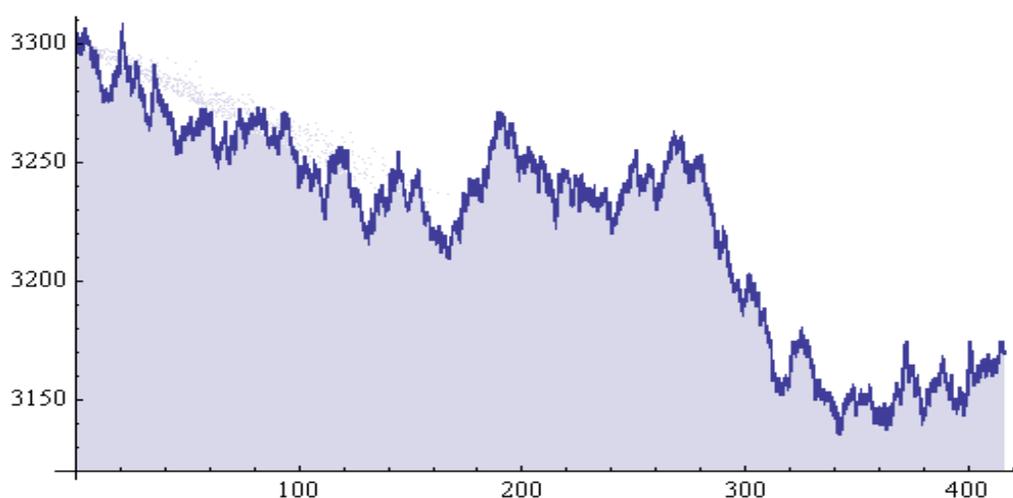


5.3. El análisis cambia solamente si se suponen mejoras muy dramáticas en el desempeño del estado. Por ejemplo, en el ultra-optimista escenario E3, y suponiendo que el estado aprende a tramitar en promedio más de 12 casos semanales (es decir, una mejora por 17), el tiempo de demora de cada reclamante en la fila será de algo más de 5.3 semanas. Como hay en total 10643 personas esperando a ser atendidas (las 3300 que sabemos físicamente que hay, más 7343 entre nuevas víctimas y nuevos reclamantes), la última persona en recibir su predio lo haría dentro de 56611.126 semanas, es decir, en 1088 años.

Para que el E4 tenga sentido, habría que despachar exitosamente más de 35 casos semanales. Una mejora por un factor de 47 (es decir, sacando adelante más de 35 sentencias semanales) conduciría a una espera, para el último en la fila, de más de 4500 años años. Una mejora por 308 veces en el desempeño (naturalmente, este tipo de cosas no se da en la vida real), permitiría disminuir el tamaño de la fila en el escenario 1, pero implicaría que el último atendido llegaría al cabo de casi diez mil años (9.779)

5.4. En las gráficas 1 y 2 se presentan algunos de los comportamientos de la fila suponiendo mejoras radicales en el desempeño del estado (atendiendo 12 casos semanales en E3 y 35+ semanales en E4, respectivamente; véase el contraste con los 0.75 + actuales). Nótese la lentitud con la que disminuye la fila.

Gráfico 2 - Comportamiento del escenario E4 con mejoras radicales en el desempeño (35 casos por semana)



Es necesario hacer un comentario adicional antes de terminar esta sección de resultados (que se sintetizan en la Tabla 2). Se han presentado varios supuestos "optimistas" acerca del número de desplazados que no son objeto de restitución desde la Ley 1448. Cualquier lector atento se dará cuenta en el acto que no hay tal optimismo. Sabemos que hay decenas de miles de desplazados de Montes de María, que perdieron todo su patrimonio. Si solamente una fracción muy pequeña de ellos será atendido, eso es un problema muy serio de política pública; distinto al que se considera aquí, es cierto, pero esto no le quita nada de su gravedad. Se ha mostrado aquí que, incluso adoptando supuestos desproporcionadamente favorables al proceso tal como está diseñado, y haciendo gala del

dudoso "optimismo" al que se ha hecho referencia, la restitución, en su modalidad actual, es un cuento de nunca acabar.

Tabla 2

Escenario	Demoras	Comentario
E0/modelo ingenuo	91 años	Es un modelo completamente inverosímil. Incluso en él, se necesitaría una mejora en el desempeño del estado por un factor de 10 para terminar en los 10 años
E1	No termina. La fila crece	No puede terminar bajo ningún supuesto razonable. Si el estado mejora su desempeño por más de 300, entonces el último reclamante recibiría su predio en cerca de decenas de miles de años.
E2	No termina. La fila crece	Si el desempeño mejora por 40 y se atienden 31 casos semanales, entonces la fila se demora más de 400 años
E3	No termina. La fila crece	Si el desempeño mejora por más de 16, entonces puede durar un milenio
E4	No termina. La fila crece	Con mejoras por 50, puede durar 4500 años siglos

## *Conclusiones*

En este ejercicio, se ha modelado el desempeño de la restitución como una fila, tomando parámetros de cifras oficiales, y haciendo estimativos muy conservadores. Más aún, se ha construido el modelo más simple posible, y el menos oneroso tanto para las víctimas como para el estado. En realidad, la cola de la restitución es bastante compleja, y está constituida al menos por dos grandes procesos anidados (los municipios haciendo fila para la microfocalización, y los reclamantes de los municipios microfocalizados haciendo fila para ser atendidos). Por consiguiente, los resultados y las expectativas reales son mucho, mucho peores de lo que se presenta aquí.

Esto muestra que la restitución, tal como está diseñada, no tendrá éxito. Y no lo tendrá, no por problemas de realización (aunque hay varios de ellos), sino porque no puede tenerlo. El problema radica en el diseño. Siendo, como es, una política extraordinariamente importante para el país, que necesita ser preservada y desarrollada a toda costa, parece fundamental repensar este diseño inicia-

Las recomendaciones inmediatas que dimanar de este análisis son las siguientes:

- a. Es urgente diseñar una política nacional contra el desplazamiento forzado. No se puede operar sobre la base de que el fenómeno simplemente desapareció.
  
- b. Es necesario reconsiderar la restitución predio a predio, y modular el principio de gradualidad con el de masificación, correspondiente a las especificidades del despojo (ampliamente documentadas) que tuvo lugar en Colombia.

c. Es necesario desarrollar una amplia labor de información y disseminación entre la población desplazada acerca de la ley, y desarrollar mecanismos de evaluación del número de desplazados que efectivamente perdieron tierra.

d. Es necesario retornar la política de restitución al primer lugar de la agenda en la política pública.

e. Es necesario reacomodar las expectativas y demandas financieras al tenor de la experiencia que se ha tenido con la "restitución realmente existente".

## Referencias

### *Académicas*

Garay Luis Jorge (Director) (2011): "Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia", *Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado*

*Gross Donald, Shortle John, Thompson James, Harris Carl (2008): "Fundamentals of queuing theory", Wiley and Sons*

### *Leyes y documentos del gobierno*

*Ley 1448 y decretos reglamentarios*

*Sentencia t-025 de 2004*

*Auto 119 de 2013*

Documento Conpes 2726