

No es fácil la restitución de tierras

Yamile Salinas Abdala

Asesora Indepaz

Es evidente que el reto de la administración de Santos de saldar la deuda con las víctimas, en especial de aquellas que fueron forzadas a huir y abandonaron o fueron despojadas de sus bienes, “no es fácil”, como lo dice, Ricardo Sabogal, Director de la Unidad de Restitución de Tierras (ver carta).

Sin lugar a dudas, las Leyes de Víctimas y la institucionalidad y procedimientos que se derivan de ellas son un primer paso, y es incuestionable el compromiso asumido por la Unidad de Restitución, la Superintendencia de Notariado y Registro, y el INCODER, y los jueces y magistrados de restitución. Esa Unidad está dirigida e integrada, en buena parte, por ex consultores del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la extinta Acción Social (PPTP), que con sus informes, rutas y hallazgos contribuyó no solo a la inclusión y aprobación del capítulo de restitución en las leyes de víctimas sino también a la formulación de la política de restitución de la administración de Santos. A su vez, los fallos emitidos por los jueces y magistrados de restitución han sido novedosos tanto en la restitución como en la revelación de los intereses –políticos, económicos y militares, lícitos e ilícitos- que subyacen al éxodo forzado. Por su parte, la Superintendencia ha mostrado las artimañas empleadas en el robo de inmuebles privados y de baldíos de la Nación con el concurso de prestigiosos abogados¹, y el INCODER ha contribuido con valiosa información recaudada con ocasión de la implementación del Plan Choque².

Si bien es indudable que el éxito o el fracaso del compromiso de reparar a las víctimas no depende exclusivamente del número de reclamaciones y de sentencias de los jueces y magistrados de restitución, el seguimiento de éstas aporta elementos para preguntarse si las leyes de víctimas, la institucionalidad y los procedimientos son suficientes e idóneos para

¹ "Hubo bacrim jurídicas en robo de tierras". En: <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-323660-hubo-bacrim-juridicas-robo-de-tierras>

² "En que va el Plan de choque de tierras". En: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/48-despojo-de-tierras/3427-en-que-va-el-plan-de-choque-de-tierras>.

restituir en 10 años más de trescientos cincuenta mil predios equivalentes a 8,3 millones de hectáreas³ (Tabla 1).

Tabla 1
Estimativo del universo de despojo y abandono

Fuentes del Cálculo	Predios Abandonados	Participación %	Área (ha) registrada como abandonada
RUPD Tierras / Lotes abandonados	136,908	75.91%	2,823,469
RUPD Lote con vivienda de más de una hectárea	10,732	5.95%	248,939
RUPD Otros con descripciones asociadas a tierras abandonadas	236	0.13%	7,312
Casos de abandono de tierras reportados antes del 2003	11,832	6.56%	296,871
RUPTA no coincidente con RUPD	20,646	11.45%	883,243
Total parcial de registros con dato de extensión	180,354	50.25%	4,259,835
Estimación de los registro con información incompleta o extrema	178,583	49.75%	4,088,531
Total universo de predios abandonados	358,937		8,348,366

Fuente: Ministerio de Agricultura, Acción Social y Departamento Nacional de Planeación. “Cálculo del Universo de Tierras Abandonadas”, con corte a 20 de diciembre de 2010. Presentación en power point de febrero de 2011⁴.

Particularmente, ante la afirmación de Sabogal de que el 30% de las 31.111 reclamaciones sobre algo más de 2 millones de hectáreas⁵ no cumplen con los requisitos de la Ley 1448 de 2011 (carta), surgen inquietudes en temas relacionados con las leyes de víctimas, las estrategias y procedimientos y el carácter transformador de la reparación. El primer escollo está en la citada ley que excluye las reclamaciones de los desposeídos antes del 1º de enero

³Estimación del Ministerio de Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación y Acción Social- Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio para definir el costo de la “implementación del Capítulo de restitución de tierras de la ley de víctimas”. En: Departamento Nacional de Planeación. “Informe del gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004, de julio 1 de 2011”, pág. 132. <https://www.dnp.gov.co/linkclick.aspx?fileticket=iyva4a77stc%3d&tabid=1552>.

⁴ Citada en: GONZALEZ, CAMILO. “La verdad en el abandono forzado y el despojo de tierras”. En: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/LAA-VERDAD-DEL-ABANDONO-FORZADO-Y-EL-DESPOJO-DE-TIERRAS.pdf>. Ver también: ACCIÓN SOCIAL - PROYECTO PROTECCIÓN DE TIERRAS Y PATRIMONIO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA. “Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono de tierras en Colombia”, Bogotá, diciembre de 2010, págs. 119-122 y 141-153.

⁵ Corte a diciembre de 2012.

de 1991, desconociendo el continuum en el despojo de tierras en Colombia. Recientemente, se negó la restitución a uno de los parceleros del predio Pertenencia en Morroa Sucre por “la pobreza probatoria de la demanda” presentada por la Unidad de Restitución en lo que respecta a la fecha de la desposesión⁶. Situaciones como esta dan lugar a un tratamiento desigual frente a los demás parceleros, pese a que todos comparten las afectaciones del desplazamiento violento (tabla 2)⁷.

Tabla 2. Sentencias predio Pertenencia

Rad	Juzgados	Tribunal	Fecha	Parcela	Has/m2	Ordenes
2012-00071-00	Sincelejo		17.01.13	Parcela 1	12,8000	Restitución material
				Parcela 2	9,6000	Restitución material
				Parcela 3	9,6000	Restitución material
				Parcela 4	9,6000	Restitución material
2012-00080-00	Sincelejo		1.02.13	Parcela 7	9,6000	Restitución material
2012 00074-00		Cartagena	1.02.13	Parcela 17	15,0000	Restitución jurídica -nulidad y revocatoria- y material
2012-00076-00		Cartagena	14.03.13	Parcela 16	15,0000	Restitución jurídica -nulidad y revocatoria- y material
2012-00089-00		Cartagena	25.04.13	Parcela 18	15,0000	Restitución jurídica - nulidad y revocatoria- material
2012-00085-00		Cartagena	11.04.13	Parcela 10	13,1752	Restitución jurídica - nulidad y revocatoria- y material
2012-00092-00		Cartagena	16.05.13	Parcela 8	13,1752	Restitución jurídica - nulidad- y material, y compensación en dinero al tercero que compró de buena fe.
2012-00089-00		Cartagena	29.05.13	Parcela 9	13,0000	No restitución y se declara fundada la oposición
Total					135,5504	

En cuanto a las estrategias, vale la pena preguntarse si la macro focalización en 12 zonas y la micro focalización en 69 regiones es suficientemente garantista de los derechos de las víctimas⁸. Es claro que en el horizonte de gradualidad y progresividad de las leyes de víctimas se requiere priorizar casos y regiones. No obstante, supeditar las reclamaciones a 54 municipios en 13 de los “20 Principales Departamentos según Mayor Número de

⁶ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierra. Rad. 2012-00089-00, Cartagena, mayo 29 de 2013.

⁷ De los 11 reclamantes a 10 se les ha ordenado devolverles sus parcelas.

⁸ Ver: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, febrero de 2013 y Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. “Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, marzo de 2013, págs. 151. En: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf.

Predios Abandonados”⁹, impide a los desposeídos de otras regiones del país acceder al reconocimiento de sus derechos, con el grave riesgo de mayores pérdidas por cuanto, como señala Sabogal, se opera en medio del conflicto sin que cese el desplazamiento y emerjan de nuevas modalidades de despojo.

Además, las ventajas de la microfocalización en “25 predios de mayor extensión” (cuadro microregiones) se pierden con procesos administrativos y judiciales fraccionados en los que sólo se restituyen algunas parcelas de los inmuebles, como es el caso de Pertenencia antes citado, Santa Paula, en Córdoba, El Toco, en Cesar y Villa Luz, en Magdalena. Esa atomización, además de significar un desgaste para las entidades, impide la adopción de medidas integrales de seguridad y de proyectos productivos que garanticen el retorno real y sostenible a las parcelas restituidas.

En lo que se refiere al procedimiento mixto, la Comisión de Seguimiento en el Congreso de la Ley 1448 ha planteado la necesidad de crear mecanismos administrativos que permitan acelerar la restitución en casos de abandono forzado en los que no hay opositores¹⁰. Con esta propuesta, especialmente cuando se trata de la formalización de baldíos abandonados - tarea que le corresponde al Incoder-, el personal y los recursos financieros y logísticos de la Unidad y de los juzgados y salas de restitución se destinarían prioritariamente a los casos de despojo.

La restitución por vía administrativa permitiría agilizar la restitución y abordar un enfoque verdaderamente transformador de la reparación, si se acompaña con medidas complementarias que de manera estructural apunten a la recuperación de los territorios y, por ende, de las unidades productivas restituidas, propiciando la integración social y productiva de las víctimas. A la fecha, los fallos judiciales han ordenado restituir jurídica y materialmente 267 de los 284 predios reclamados, los que en su gran mayoría son menores a la Unidad Agrícola Familiar (tabla 3). Esto aunado al no reconocimiento de las pérdidas por el valor de los bienes abandonados y de los ingresos dejados de percibir impide avanzar

⁹ Ministerio de Agricultura, Acción Social y Departamento Nacional de Planeación. “Cálculo del Universo de Tierras Abandonadas”. Op. Cit.

¹⁰ Avellaneda, L. “Proyecto complementario de la ley de víctimas: profundizando el enfoque transformador”. En: <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0331/articulo06.html>.

en la superación de las trampas de la pobreza, la inequidad y la exclusión en las que vivían los restituidos, las que, a su vez, “permitieron o facilitaron su victimización”¹¹.

Tabla 3. Tamaño de los predios

Rango	Tamaño	%	Predios
1	Menos de 1	20%	57
2	De 1 a 10	59%	168
3	De 10 a 50	17%	49
4	De 50 a 100	1%	2
5	De 100 a 500	1%	3
6	De 500 a 1000	0%	0
7	Más de 1000	2%	5
	Total	100%	284

Fuente: Sentencias de restitución en: <http://ramajudicial.gov.co/csj/publicaciones/index/subcategoria/403/1527/Sentencias->, y sentencias recibidas de la Delegada para la Restitución de la Procuraduría General de la Nación y de la Unidad de Restitución de Tierras.

El seguimiento de las sentencias por parte de la sociedad civil y de los medios de comunicación no puede calificarse como un desconocimiento de los esfuerzos del Estado. Por el contrario, la Unidad y las instancias judiciales deben facilitar información oportuna y suficiente que permita identificar los obstáculos de manera que se adopten los correctivos que requiere el compromiso del Presidente Santos de saldar la deuda con las víctimas.

Además, las complejidades no se reducen a los procesos de restitución. A ellas se suman iniciativas legislativas y decisiones judiciales que no se ajustan al compromiso de restituir las tierras y territorios de las víctimas. Es el caso del proyecto de ley 164 de 2012 – Senado en el que se prevé que la prohibición de acumular más de una Unidad Agrícola Familiar sólo se aplica a los predios entregados a partir de 1994, y de la negativa de los jueces de admitir las demandas interpuestas por el Incoder (tabla 4). Así las cosas, la concentración de cerca de 330 mil hectáreas “que eran de campesinos”¹², por parte de empresas nacionales y extranjeras a partir de lo que el nuevo Ministro de Agricultura calificó como

¹¹ Uprimny, R y Saffón, M. “Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática”, pág. 35. En: ICTJ-DeJusticia, “Reparar en Colombia. Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión”, Bogotá, 2009.

¹² El Tiempo. “Piden reversar compra de 328 mil hectáreas que eran de campesinos”. En: <http://m.eltiempo.com/justicia/piden-reversar-compra-de-328-mil-hectareas-que-eran-de-campesinos/12865831/1/home>.

adquisiciones realizadas “en forma no muy jurídica”¹³, quedaría en la total impunidad pese a que se constituyen en otra contrarreforma agraria.

Tabla 4. Demandas Incoder

CASO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	No. de Predios	AREA		Límite Max UAF (Has.)	Área que excede la UAF (Has.)
				HAS	MTS		
FONDO GANADERO DE CORDOBA	ANTIOQUIA	Turbo, Necoclí	106	3770	2725	68	3702
MULERO	MAGDALENA	PLATO	1	299	4735	35	264
MULAS ALTAMACERAS	MAGDALENA	PLATO	17	403	1750	74	329
BIOAGROINDUSTRIAL	NORTE DE SANTANDER	TIBU	21	1040	6700	36	1004
INVERSIONES PALMA ORIENTE	NORTE DE SANTANDER	TIBU	4	526	2392	36	490
ECOPALMA	NORTE DE SANTANDER	TIBU	2	65	4250	36	29
POLIGROW COLOMBIA	META	MAPIRIPAN	3	5577	5800	1840	3737
MONICA SEMILLAS	META Y VICHADA	PUERTO GAITAN Y PUERTO CARREÑO	9	8866	5042	1107	7759
SOCIEDAD INVERSIONES ETERNAS	META	FUENTE DE ORO	5	221	2197	46	175
SOCIEDAD VILLA DIANA	META	MAPIRIPAN	3	4655	5342	1840	2815
EL BRASIL	META	PUERTO GAITAN	16	27715	6486	920	26795
PALMAVISTA O FINCA LAS PALMERAS	META	SAN JUAN DE ARAMA	2	210	9519	138	72
VERACRUZ	VICHADA	SANTA ROSALÍA	42	34077	9013	1294	32783
TOTAL			231	87424	67951		

Fuente: Subgerencia de Tierras Rurales, INCODER, Mayo 2013

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo. “Implementación de la Política Integral de Tierras 2010-2012. ACCIONES Y RESULTADOS OBTENIDOS EN LA MATERIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE FORMALIZACIÓN, RESTITUCIÓN ADMINISTRATIVA Y RECUPERACIÓN DE BALDÍOS, Bogotá, mayo de 2013. En: http://www.minagricultura.gov.co/archivos/implementacion_politica_integral_de_tierras.pdf.

¹³ Ibídem.