



Mitos y realidades de la restitución de tierras

Myths and realities of land restitution

..... Paola Andrea Cadavid Acevedo²

Resumen

Una de las políticas públicas más ambiciosas del actual gobierno es reparar a ocho millones de víctimas y restituir predios abandonados y despojados en el marco del conflicto armado. No es una tarea sencilla por los grandes problemas históricos que ha tenido el agro colombiano y que salen a relucir en la implementación del programa de restitución de tierras. Superar estos obstáculos ha llevado a que el proceso reconstitutivo tenga ajustes que no han sacrificado los resultados del proceso. Sin embargo, algunas críticas se han enfocado en señalar que la política pública no avanza al ritmo deseado. El artículo pretende explicar desde un punto de vista técnico que dichos señalamientos pueden estar descontextualizados e incluso infundados.

Palabras clave: Conflicto armado, tierras, víctimas, desplazamiento, restitución.

Abstract

One of the government's most ambitious public policies is to repair eight million victims of the conflict and restore abandoned and dispossessed

2 Mitos y realidades de la restitución de tierras. Directora Territorial en Antioquia de la Unidad de Restitución de Tierras, Colombia, Medellín, paola.cadavid@restitucion-detierras.gov.co

property in the context of armed conflict. It is not a simple task because of the great historical problems that the Colombian agricultural sector has had and that come to light in the implementation of the land restitution program. Overcoming these obstacles has meant that the restorative process has adjustments and its own dynamic nonetheless, these do not sacrifice results. However, some critics have focused on pointing out this public policy does not advance at the desired pace. The article tries to explain from a technical point of view that such statements may be decontextualized and even unfounded.

Keywords: Armed conflict, land, victims, displacement, restitution.

Introducción

Cuando el 10 de junio de 2011 fue sancionada la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, muchos colombianos sintieron que en el país se escribía un capítulo histórico. Se daba inicio a uno de los proyectos más ambiciosos de la administración de Juan Manuel Santos: reparar integralmente a más de ocho millones de víctimas³ en medio de un conflicto armado aún vigente.

Con el espaldarazo en la ceremonia sancionatoria de la comunidad internacional, representada por el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon (Bogotá, 10 de junio de 2011), se dio por instalada una de las políticas públicas más exigentes y con enormes ajustes institucionales, presupuestales y normativos para que fuera exitosa.

El capítulo de restitución de tierras sí que exigía estos ajustes, pues trataba de repensar una lógica civilista y privada sobre los derechos patrimoniales y verlos desde ahora en clave de *justicia transicional*, lo que implicaba la aplicación de figuras como la *inversión de la carga*, probar la *buena fe exenta de culpa* para el actual tenedor del predio presuntamente despojado y *revivir términos judiciales*.

Ahora bien, este diseño normativo que contempla el capítulo de restitución era la respuesta del legislador a dos preguntas que sólo se responden en un orden consecuente: ¿Por qué se hace necesario una ley especial para restituir tierras despojadas? Y más aún, ¿Por qué la tierra fue elemento protagónico en el conflicto armado colombiano? La segunda pregunta es la respuesta a la primera.

3 Según cifras del Registro Único de Víctimas, con corte a 1 de abril de 2017.

Para responder al rol de la tierra en el conflicto armado colombiano, es necesario recabar que ésta también ha sido el epicentro de otros dos conflictos que alimentaron al primero: el agrario y el ambiental.

Con respecto al conflicto agrario, debe señalarse que éste surge de las tensiones por el acceso a la tierra que, en algunos escenarios, se tornan violentas entre aquellos que la acumulan –ya sea por la posibilidad de contar con recursos jurídicos o monetarios–⁴, y un gran margen de población excluida de la posibilidad de hacerse a un bien productivo para garantizar la subsistencia. Esto es incentivado porque la tierra en Colombia no es sólo un capital o activo, sino que genera un statu quo social y a su vez su tenencia se refleja en poder político.

El conflicto ambiental surge en respuesta al conflicto agrario cuando ese amplio espectro poblacional de campesinado, sin tierra o con tierra insuficiente para garantizar un sustento mínimo, se ve obligada a habitar selvas y bosques protegidos para la explotación. Por otro lado, la ampliación de la frontera agrícola por parte de grandes tenedores, especialmente por la *potrerización* para la ganadería extensiva, va en detrimento de la conservación de los recursos naturales.

Este caldo de cultivo fue capitalizado por la lucha subversiva de las guerrillas nacientes en los años sesenta, como una reivindicación de los derechos sobre la tierra para campesinos vulnerables y una redistribución de la misma. Con la llegada de los paramilitares en el escenario bélico, la tierra se convierte en fuente de financiación con la creación de las llamadas “reservas estratégicas de bloque”. Pero, tanto los unos como los otros, vieron en el desplazamiento y el despojo una efectiva forma de control territorial.

Una vez explorados los tres conflictos sobre los que históricamente el asunto agrario ha estado soportado, surgen tres problemáticas que son transversales y que se convierten en causa-consecuencia en círculo vicioso difícil de romper con el que la política pública de restitución de tierras debe paliar en su quehacer cotidiano. Ellos son: los altos índices de informalidad sobre la tenencia de la tierra⁵, desactualización de los sistemas de información predial y catastral, y los abruptos cambios en el paisaje y en los usos del suelo.

4 Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en informe de 2016 sobre la distribución de la tierra en Colombia, calculó el coeficiente de Gini para el país en un 89.7, lo que significa que este tiene mucha tierra rural pero en pocas manos.

5 Según datos de la Agencia Nacional de Tierras, en Colombia hay 2.5 millones de predios rurales en la informalidad.

Si bien es cierto que la restitución de tierras se pensó como un trámite expedito que en seis meses –entre su etapa administrativa y judicial– debía haber resuelto cada solicitud elevada por los reclamantes; no es menos cierto que esta iniciativa del gobierno tiene una enorme tarea de resolver, en el lapso antes citado, los problemas endémicos del agro colombiano que se ven reflejados en el caso a caso; mencionando de paso, que esta labor se inició en 2012 en medio de un conflicto armado, siendo el único ejercicio en el mundo que se adelanta antes del postconflicto.

Es por ello que algunas voces han manifestado su preocupación por lo que se ha denominado una ralentización de la restitución y que sus resultados no son los esperados para lo que se lleva de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

Sea lo primero señalar, y como se enunció anteriormente, no se está frente a un escenario pacífico, por lo que se previó por parte del legislador la implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas⁶, anticipándose precisamente un desmonte paulatino de las acciones beligerantes de los actores armados.

Ahora, muchas de esas críticas han generado una caja de resonancia con ciertas interpretaciones que han empañado los alcances reales y la implementación del capítulo de restitución de tierras, llegando incluso a convertirse en “mitos” que han trascendido en el mundo académico y los medios de comunicación.

Es por ello que se analizarán los cuestionamientos más gruesos y desde un punto de vista técnico se dará respuesta a los mismos, en un ejercicio de develar “realidades” para llevar a su justa dimensión dichos cuestionamientos.

Mito uno: La microfocalización impide el avance de la restitución⁷

La Unidad de Restitución de Tierras debería establecer un programa para tramitar todas las solicitudes pendientes de registro, independientemente de

6 Artículo 76. Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Créase el “Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente” como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con éstas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

7 Decreto 440 de 2016 Artículo 2.15.1.2.4. *Mecanismos para la definición de áreas*. La macrofocalización para la implementación del Registro de Tierras

si están microfocalizadas o no, de tal manera que todas puedan ser objeto de decisión judicial antes de junio de 2021.

Realidad: La microfocalización es una metodología de priorización de solicitudes a través de un barrido territorial.

Implementar procesos de restitución sin priorización en cualquier zona del país, especialmente en zonas donde persiste el conflicto armado, la presión de actores ilegales y la presencia de minas antipersona, elevaría irresponsablemente el riesgo sobre la integridad de los reclamantes. Además, afectaría la sostenibilidad del proceso y no se cumpliría el objetivo de la restitución, teniendo en cuenta que deben atenderse aquellos sectores que presentan un importante número de solicitudes, en territorios que fueron afectados por graves y masivas violaciones a los derechos humanos.

Este es un proceso que busca activar las dinámicas de retorno, las cuales sólo se dan en territorios con seguridad consolidada. Apostarle a restituciones en zonas de alto riesgo por orden público sería desgastar al sistema judicial en la emisión de sentencias cuyas órdenes serían de escaso

Despojadas y Abandonadas Forzosamente será definida de manera conjunta por el Ministro de Defensa Nacional y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o sus delegados. Con tal finalidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contará con el acompañamiento del Director General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o el delegado de este último. Para la toma de decisiones se tendrá en cuenta el concepto de seguridad suministrado por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT).

Parágrafo. La microfocalización para definir las áreas geográficas (municipios, veredas, corregimientos, sectores o predios) donde se adelantará el procedimiento administrativo especial de inscripción de los predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente será asumida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para lo cual de manera previa convocará al Comité Operativo Local de Restitución y formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (COLR).

El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta Ley.

cumplimiento y no se tendría una efectiva recuperación de los bienes que están en manos de los ilegales, ni la generación del arraigo por parte de las víctimas ante el temor persistente.

Mito dos: En el proceso de restitución hay exceso probatorio.

En la fase judicial los jueces ordenan repetir pruebas presentadas por la URT. Sólo bastaría con presentar el título de propiedad.

Realidad: Con el desplazamiento, los campesinos pierden toda la documentación y se debe reconstruir de cero la información familiar y predial del solicitante. Un gran porcentaje de la población no tiene títulos, escrituras o documentos de identidad.

A lo anterior se le suma, que los predios reclamados no coinciden con la información que reposa en bases registrales y catastrales. Por lo tanto, a los jueces no se les pueden llevar abstracciones y el predio debe estar debidamente identificado para no entrar en controversia con derechos de terceros, especialmente de vecinos. No debe perderse de vista que en párrafos anteriores se había mencionado la alta informalidad de tenencia sobre la tierra y la desactualización de los sistemas de registro y catastro. Implementar el Registro de Tierras Despojadas y adelantar procesos judiciales desconociendo estas dos problemáticas no sólo es irresponsable, sino que no le otorgaría seguridad jurídica al solicitante sobre su derecho.

Mito tres: Las solicitudes remitidas por la URT ante los jueces son de carácter individual, a pesar de que el desplazamiento forzado y el despojo de tierras afectaron de manera colectiva a muchas comunidades. Se debe implementar una restitución colectiva.

Realidad: En la práctica judicial sí se acumulan las solicitudes, pero por estrategia de litigio, debido a opositores diferentes o casos más complejos que otros, se decide llevarlos individualmente o se rompe la unidad procesal.

Demandas colectivas con un gran volumen de casos, procesalmente pueden ser engorrosas y retrasar los términos de aquellas solicitudes que pueden versar sobre situaciones más sencillas de resolver.

Mito cuatro: La restitución es un proceso costoso, vale tres veces más que lo restituido.

Realidad: Los despojados fueron pequeños campesinos cuyos predios no son de mayor extensión, pero limitar la restitución a predios de valor consi-

derable no sólo es excluyente, sino que desconoce la realidad del minifundio que en los últimos cincuenta años se ha expandido en el campo colombiano.

De acuerdo con el más reciente Censo Nacional Agropecuario, en los últimos cincuenta y cinco años se incrementó proporcionalmente el número de las Unidades Agrícolas de Producción de menos de cinco hectáreas, siendo precisamente este tipo de predios los más afectados por el abandono forzado y el despojo.

El 75% del total de unidades de producción tiene menos de cinco hectáreas y ocupa el 2,1% del área censada. Por su parte, el 0,4% de las unidades de producción tiene quinientas hectáreas y más, y ocupa el 76,6% del área censada. Lo anterior refleja la enorme concentración de predios que, en algunos casos, fue consecuencia del conflicto armado.

Adicionalmente, las políticas sociales se miden por impacto no por costo beneficio, y más la restitución de tierras que se enmarca en los parámetros de la justicia transicional. Realizar el silogismo de cuánto se invierte en un predio restituido versus su valor comercial, es casi como comparar si el salario pagado a los jueces supera el valor de los medicamentos o tratamientos concedidos mediante acciones de tutela.

Mito cinco: Sólo el 3,4% de las solicitudes presentadas han sido resueltas judicialmente.

Realidad: De 102.292 solicitudes, la Unidad de Restitución ya decidió la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas del 43% de las solicitudes y se han resuelto de fondo un 30%, ya sea por no ser incluidas o por tener fallo⁸.

No puede ser desconocido por los críticos a los avances de la Ley 1448 de 2011 que aquellos casos en los cuales ya hubo una decisión de fondo negando el ingreso al Registro de Tierras Despojadas es una solicitud resuelta que ya hace tránsito a cosa juzgada, teniendo en cuenta que no se agota el requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción.

Estos resultados en cinco años de aplicación del capítulo de restitución de tierras de la Ley Víctimas no son menores si se comparan con otras legislaciones como Extinción de Dominio (Ley 1708 de 2014) y Justicia y Paz (Ley 975 de 2005).

8 Estadísticas oficiales de la Unidad de Restitución de Tierras con corte a 31 de marzo de 2017.

En el primer caso, según datos de la Fiscalía General de la Nación⁹ durante el cuatrienio comprendido entre 2012 y 2015 se afectaron 9.500 bienes con fines de extinción.

La comparación con la Ley de Justicia y Paz es mucho más dramática dado que sus resultados son más precarios. Por ejemplo, el Fondo de Reparación para las Víctimas ha recibido con corte a 30 de septiembre de 2016¹⁰ un total de 1.280 bienes, de los cuales 634 son inmuebles rurales, por valor de 303.003 millones de pesos, que resultan insuficientes para reparar a un potencial de ocho millones de personas que hasta ahora se encuentran inscritas en el Registro Único de Víctimas.

Para concluir, se deben anotar algunas reflexiones finales para una mejor comprensión de las complejidades en la aplicación de la política pública de restitución de tierras:

La política de restitución enfrenta decididamente el problema de la propiedad sobre la tierra, considerado por muchos el elemento nuclear del conflicto armado en el país.

Como nunca antes, la política de restitución fue dotada con un diseño normativo que la hace efectiva; con este marco legal es realmente posible recuperar la tierra arrebatada a la fuerza.

El éxito de la política radica en una implementación imparcial que garantice el debido proceso para todos los intervinientes.

Una implementación descuidada que le apueste a los avances cuantitativos en detrimento de la solidez de las decisiones, corre el riesgo de abrir nuevas heridas y generar nuevos ciclos de violencia.

De la implementación de la política debe quedar un sabor a justicia, no uno de venganza.

En el proceso de consolidación de una paz estable, no hay atajos ni salidas fáciles y, si se es responsable con el proceso, no se deben buscar.

9 “La Fiscalía del Siglo XXI: Un camino hacia la modernización” página 217.

10 Informe de gestión del Fondo de la Unidad de Víctimas con corte a 30 de septiembre de 2016. Páginas 10 y 13.

Referencias

Congreso de la República. (10 de junio de 2011). *Ley 1448 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html

Fiscalía General de la Nación. (2017). *La Fiscalía del Siglo XXI: Un camino hacia la modernización*. Fiscalía General de la Nación.

Fondo de la Unidad de Víctimas. (2016). *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*.

Gobierno Nacional. (11 de Marzo de 2016). Decreto 440. Por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución d. Obtenido de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=65603>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2016). Informe 2016 sobre la distribución de la tierra en Colombia.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (1 de abril de 2017). Registro Único de Víctimas.