

La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad



La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad

Equipo directivo del nivel central

Director General

Jesús Ricardo Sabogal Urrego

Subdirectora General

Adriana Patricia Fuentes López

Secretario General

Miguel Andrés Franco Lemus

Directora Jurídica de Restitución

Alcelis Coneo Barboza

Directora Social

Luisa Paola Sanabria Torres

Director Catastral y de Análisis Territorial

Jorge Augusto Bonil Cubides

Director de Asuntos Étnicos

Luis José Azcarate García

Jefe oficina de Tecnologías de la Información

Luis Alberto Clavijo Cuineme

Jefe oficina Asesora de Planeación

Martha Jeanneth Méndez Arévalo

Jefe oficina Asesora de Comunicaciones

Adriana Bejarano

Coordinación General de la publicación

Doris Elena Alzate Gómez

Comité Editorial

Adriana Patricia Fuentes López

Doris Elena Alzate Gómez

Guillermo López Pérez

Víctor Gabriel González Martínez

Katherine Pineda Márquez

Diseño y diagramación

Guillermo Arturo Suárez Corredor

Impresión

Alternativa Gráfica Ltda.

ISBN:

Bogotá, D.C., septiembre de 2014

Direcciones territoriales

Dirección Territorial Antioquia

Catalina Díaz Vargas

Dirección Territorial Chocó

Adith Dorila Bonilla Martínez

Dirección Territorial Bogotá

Rodrigo Arteaga de Brigard

Dirección Territorial Tolima

Lucy Estella Espitia Martínez

Dirección Territorial Magdalena

Fabián Enrique Oyaga Martínez

Dirección Territorial Nariño

Hernando Andrés Enríquez Ruiz

Dirección Territorial Magdalena Medio

Fabio Andrés Camargo Gualdrón

Dirección Territorial Bolívar

Álvaro Rafael Tapia Castelli

Dirección Territorial Córdoba

Rodrigo José Torres Velásquez

Dirección Territorial Cauca

María Alejandra González

Dirección Territorial Meta

Andrea Carolina Lizcano Noguera

Dirección Territorial Sucre

Gina Cristina Castro Díaz

Director Territorial Putumayo

David Fernando Narváez Gómez

Dirección Territorial Valle del Cauca

y Eje Cafetero

Sergio Enrique Rodríguez Tovar

Dirección Territorial Atlántico

Ella Cecilia del Castillo Pérez

Dirección Territorial Norte de Santander

José Rene García Colmenares

Dirección Territorial Cesar La Guajira

Alcelis Coneo Barboza (E)

Contenido

Agradecimientos	17
Prólogo	19
Introducción	23
Siglas	32

Capítulo I

Antecedentes y contexto	35
--------------------------------------	-----------

1.1	Conflicto armado y conflicto agrario: repercusiones en el agro colombiano.....	35
1.1.1	Conflicto agrario.....	35
1.2	Conflicto armado colombiano y su conexión con el despojo de tierras y territorios	38
1.2.1	Repercusiones del conflicto armado	41
1.3	Reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas sobre la tierra: antecedentes y materialización de la configuración del derecho fundamental a la restitución de tierras	43
1.3.1	El aporte de la protección patrimonial como antecedente de la restitución de tierras	44
1.3.2	La Corte Constitucional frente al desplazamiento forzado y la restitución de tierras	50
1.3.3	El proceso de restitución de tierras frente al estado de cosas inconstitucional.....	53

Capítulo II

Implementación de la ley	59
2.1 La Unidad de Restitución de Tierras: un desafío institucional	60
2.1.1 Antecedentes	60
2.1.2 El presente	61
2.2 Hacia la consolidación de una estructura institucional	62
2.3 Los procesos misionales en la Unidad de Restitución de Tierras ..	66
2.3.1 Proceso de gestión de restitución Ley 1448 de 2011	67
2.3.2 Proceso de gestión de restitución de derechos étnicos territoriales	67
2.3.3 Proceso de gestión posfallo.....	68
2.4 Características del proceso de restitución de tierras en Colombia	70
2.4.1 Progresividad y gradualidad en la implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente	72
2.4.2 Titulares de la restitución de tierras	72
2.4.3 Alcances de la restitución de acuerdo con los distintos tipos de derechos sobre la tierra	74
2.4.4 La compensación en especie o en dinero	75
2.4.5 Medidas complementarias a la restitución	76
2.5 La importancia de la identificación predial en la restitución de tierras	77
2.5.1 La información institucional de los predios solicitados en restitución que debe consignarse en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas por causa del conflicto	78
2.5.2 Alcance de la información institucional para la restitución	82
2.5.3 Importancia de la individualización de las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas	84
2.5.4 Análisis de información predial frente a restricciones y prohibiciones impuestas por delimitaciones de áreas u objetos territoriales legales	86
2.5.5 La armonización de los resultados de la individualización	87

2.5.6	Los aportes de los avances en el proceso de identificación e individualización predial en un escenario de posconflicto	87
2.6	Aspectos sociales en el proceso de restitución de tierras	90
2.6.1	La participación de los reclamantes de tierras como eje fundamental de la implementación del proceso de restitución de tierras	90
2.6.2	La voz de los reclamantes se convierte en prueba para acercarse a la verdad del abandono y despojo	92
2.6.3	Dinámicas estructurales de violencia como factores de despojo: los documentos de análisis de contexto (DAC)	93
2.6.4	Mitigar el impacto de la violencia mediante una atención digna desde el enfoque psicosocial	94
2.6.5	La restitución de tierras atiende las necesidades específicas de los sujetos de especial protección	96
2.6.6	Disposición de funcionarios calificados y expertos en restitución de tierras que se capacitan constantemente	97
2.6.7	La incorporación del enfoque de acción sin daño en la restitución de tierras	98
2.7	Sistemas de información para la restitución	99
2.7.1	La estructuración de los sistemas de información para la restitución de tierras	99
2.8	La protección y la seguridad en los procesos de restitución	105
2.9	Articulación interinstitucional para la restitución en el marco del Snariv	112
2.9.1	Articulación interinstitucional	113
2.10	Monitoreo al cumplimiento de los fallos de restitución	117
2.10.1	Enfoque diferencial en la restitución	123
2.11	El Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras	125
2.11.1	En materia de compensaciones	128
2.11.2	El Programa de Alivio de Pasivos	134
2.11.3	Administración de proyectos productivos agroindustriales.....	137
2.12	Proyectos productivos: soluciones reales para la sostenibilidad de la restitución de tierras	140

Capítulo III

Restituir derechos territoriales de comunidades étnicas en Colombia: retos y oportunidades 151

3.1	Fundamentos y antecedentes de la política pública de restitución de derechos territoriales étnicos	151
3.1.1	¿Qué se entiende por territorios étnicos?	151
3.1.2	Gestación y desarrollos preliminares de la política pública de restitución de derechos territoriales de grupos étnicos	153
3.2	Marco institucional para la protección y restitución de los derechos territoriales étnicos	155
3.2.1	La institucionalidad en materia de restitución de derechos territoriales desde la Ley 1448 de 2011 y los decretos ley 4633 y 4635 de 2011	155
3.3	Acciones adelantadas por la Unidad de Restitución de Tierras en materia étnica	159
3.3.1	Medidas cautelares para la protección de territorios étnicos pertenecientes a comunidades indígenas y comunidades negras	159
3.3.2	Demandas judiciales de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas y negras	161
3.4	Perspectivas de la restitución de derechos territoriales étnicos	168
3.4.1	Retos misionales para la garantía de los derechos territoriales	168
3.4.2	Retos de la política pública	170

Capítulo IV

Gestión territorial 175

4.1	Restitución de tierras en Antioquia: paz y reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno	178
4.1.1	Introducción	178
4.1.2	Génesis y consolidación	178

4.1.3	Protocolos de intervención	180
4.1.4	La praxis	182
4.1.5	El acercamiento a casos emblemáticos en el marco de escenarios de posconflicto	184
4.1.6	Estrategias de la Dirección Territorial Antioquia para la restitución de tierras como parte de la reparación integral de las víctimas	185
4.1.7	Conclusiones	189
4.2	Territorios de esperanza y paz: Unidad de Restitución de Tierras, Dirección Territorial Atlántico	191
4.2.1	Introducción	191
4.2.2	El camino hacia el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado en la Dirección Territorial Atlántico	191
4.2.3	Contexto de violencia en la jurisdicción de la Dirección Territorial Atlántico	193
4.2.4	Retos y desafíos en las zonas intervenidas	197
4.2.5	El camino a la memoria, la justicia y la reparación	201
4.3	La restitución de tierras en Bogotá y Cundinamarca: avances, retos y complejidades	204
4.3.1	Introducción	204
4.3.2	El contacto de las víctimas con la restitución	204
4.3.3	Dinámica de la gestión territorial en la región	208
4.3.4	La primera área microfocalizada para intervención directa	211
4.3.5	La atención con enfoque psicosocial: un camino lleno de aprendizajes	214
4.3.6	Lo que queda por aprender	216
4.4	La justicia llega al campo, la política restitución de tierras avanza en Bolívar y da frutos	219
4.4.1	Introducción	219
4.4.2	Orígenes del conflicto de las tierras en el departamento de Bolívar	220
4.4.3	Estrategias para la restitución de tierras en el departamento de Bolívar	222
4.4.4	Dificultades del proceso de implementación de la política de restitución en el departamento de Bolívar	224
4.4.5	Gestión territorial	225
4.4.6	Conclusiones	227

4.5	Cauca: trama de tensiones, luchas y otras complejidades	229
4.5.1	Introducción	229
4.5.2	Área de intervención	231
4.5.3	Gestión de la Dirección Territorial Cauca	232
4.5.4	Restitución de derechos territoriales	233
4.5.5	Retos del proceso de restitución de tierras despojadas en el departamento	234
4.6	Logros y desafíos de la restitución de tierras en la Dirección Territorial Cesar y La Guajira	238
4.6.1	Introducción	238
4.6.2	Avances generales	238
4.6.3	Análisis y construcción de contextos.....	239
4.6.4	Atención psicosocial.....	240
4.6.5	El Toco: la primera microfocalización de la Dirección Territorial Cesar Guajira.....	241
4.6.6	Grupos étnicos	243
4.6.7	Otras acciones adelantadas.....	245
4.6.8	El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv) y acciones posfallo.....	246
4.6.9	La voz de las víctimas.....	247
4.6.10	Retos y desafíos generales	248
4.7	Restitución de derechos territoriales en el departamento de Chocó: desafíos, retos y esperanzas	251
4.7.1	Introducción	251
4.7.2	Avances en la implementación	252
4.7.3	Retos y desafíos	252
4.7.4	Un triple salto	253
4.7.5	Voces de esperanza	256
4.7.6	Conclusiones	257
4.8	En Córdoba, el campo reverdece con la restitución: “donde mandaban los asesinos, hoy vuelven los campesinos”	260
4.8.1	El reto de restituir tierras en Córdoba	260
4.8.2	Línea de tiempo de la restitución de tierras en Córdoba	263
4.8.3	Santa Paula: antes y después de la restitución	268
4.8.4	Las dificultades y las estrategias empleadas para superarlas	270
4.8.5	Conclusiones	271

4.9	La restitución de tierras en el Magdalena: diversidad de escenarios para una misma realidad de despojo, desplazamiento y violencia	274
4.9.1	Introducción	274
4.9.2	Los inicios del trabajo en el Magdalena	275
4.9.3	Balance de gestión de la Dirección Territorial Magdalena	275
4.9.4	Algunas historias del despojo en la región	278
4.9.5	Retos para la Dirección Territorial Magdalena	285
4.9.6	Conclusiones	286
4.10	¿Restituyendo tierras en medio del conflicto armado? Realidad o ficción, ¿qué ha pasado en Magdalena Medio?	288
4.10.1	Introducción	288
4.10.2	Sembrando justicia en 108 municipios	289
4.10.3	Diálogo social y participación de todos los actores	291
4.10.4	La historia de dos de los municipios más golpeados por la violencia	292
4.10.5	Abandono y despojo de predios en San Alberto con ocasión del conflicto armado	294
4.10.6	Sabana de Torres (Santander): de la diversidad económica a la guerra	299
4.11	La restitución de tierras en el departamento del Meta, la esperanza de los llaneros que añoran recuperar sus tierras	302
4.11.1	Introducción	302
4.11.2	Retos y avances para la implementación de la política pública de restitución de tierras en el departamento del Meta	304
4.11.3	Sentencias de restitución con vocación transformadora	305
4.12	La restitución de tierras en Nariño: retos, apuestas y aprendizajes en un departamento diverso	308
4.12.1	Introducción	308
4.12.2	El reto de la restitución en el contexto de un departamento diverso	309
4.12.3	La apuesta de la restitución en el departamento de Nariño	311
4.12.4	Aprendizajes del quehacer cotidiano en el proceso de restitución de tierras	315
4.12.5	Restituyendo en territorios colectivos: el caso del Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera (aprendizajes preliminares)	317

4.13 Norte de Santander y el proceso de restitución de tierras: del reconocimiento de las víctimas a la identificación de los terceros intervinientes u opositores	320
4.13.1 Introducción	320
4.13.2 Área marco de intervención de la Dirección Territorial Norte de Santander.....	321
4.13.3 Gestión de la Dirección Territorial Norte de Santander: aspectos generales	322
4.13.4 Intervención del proceso de restitución de tierras en Norte de Santander: primeros momentos	322
4.13.5 El caso de Tibú: contexto del conflicto en este municipio	323
4.13.6 Buena fe y compensación: normatividad sobre los terceros en predios de restitución	324
4.14 Restituir: una luz a las víctimas, un reto para el Estado y un avance para la paz en Putumayo	328
4.14.1 Introducción	328
4.14.2 Aspectos generales.....	328
4.14.3 De lo nacional a lo territorial	330
4.14.4 Equipo Putumayo y su quehacer	330
4.14.5 ¡La Unidad de Restitución de Tierras sí cumple!	331
4.14.6 Retos y desafíos de la política de restitución de tierras en Putumayo	332
4.14.7 ¿Qué hacer para superar los retos y desafíos?	335
4.14.8 Conclusiones	336
4.15 El accionar de la Dirección Territorial Sucre: restitución de tierras y la lucha histórica por la tierra en Montes María	339
4.15.1 Introducción	339
4.15.2 Trayectoria del conflicto armado en Los Montes de María	341
4.15.3 La ruta hacia la reparación y la sostenibilidad	344
4.15.4 Progresividad y estabilización de la restitución en el departamento de Sucre	346
4.16 Restitución de tierras: aportes para la reconstrucción del tejido social en el Tolima	351
4.16.1 Introducción	351
4.16.2 Contexto del proceso de restitución de tierras en el Tolima	351
4.16.3 Del proceso de restitución de tierras en el Tolima	353

4.16.4	La articulación institucional como requisito para la sostenibilidad del proceso de restitución de tierras.....	359
4.16.5	La Dirección Territorial Tolima y sus resultados	360
4.17	Valle del Cauca: de la protección a la restitución de tierras en medio del conflicto	363
4.17.1	Introducción	363
4.17.2	Despojo y abandono de tierras en el Valle ¿por dónde iniciar?	364
4.17.3	Dinámica de la gestión territorial	366
4.17.4	La Sonora: un corregimiento que le apuesta a la restitución de tierras con memoria y reconciliación	368
4.17.5	La expansión de la Dirección Territorial Valle hacia el Eje Cafetero	371

Capítulo V

Miradas de la restitución

5.1	Introducción	379
5.2	Parte I - Investigaciones especiales: el análisis de contexto como aporte a la práctica judicial de restitución de tierras	380
5.2.1	Introducción	380
5.2.2	La iniciativa de incluir análisis de contexto dentro del proceso de restitución de tierras	382
5.2.3	¿Qué es el análisis de contexto en el proceso de restitución de tierras?	384
5.2.4	Concepto, rol y uso de la herramienta de análisis de contexto en el proceso de restitución de tierras desde la práctica judicial ...	386
5.2.4.1	¿Qué se entiende por contexto en el marco de restitución de tierras en la práctica judicial?.....	387
5.2.4.2	Rol y uso del contexto dentro del proceso de restitución	389
5.2.5	Conclusiones	394
5.3	<i>E-justice</i> en las solicitudes de restitución de tierras en Colombia.	396
5.3.1	Marco jurídico de la justicia digital en Colombia	398
5.3.2	Experiencias del derecho comparado en materia de implementación de justicia en la era digital	402

5.3.3	Primeras sentencias de restitución falladas en el proyecto piloto cero papel.....	404
5.4	Robo de gasolina como fuente de financiación del paramilitarismo: tres casos relacionados con despojos y abandonos forzados de tierras en Colombia	409
5.4.1	Presentación	409
5.4.2	Breve periodización del fenómeno paramilitar	411
5.4.3	Robo de gasolina como una de las fuentes de financiamiento del paramilitarismo en Fresno, Pailitas y Puerto Wilches.....	412
5.4.3.1	Robo de gasolina y abandono forzado de predios en Fresno	413
5.4.3.2	El robo de gasolina en Vijagual, Puerto Wilches: un caso de despojo	416
5.4.3.3	Frente Resistencia Motilona: robo de gasolina y despojo de estaciones de servicio	418
5.5	Consideraciones sobre la restitución de tierras y la minería: concurrencia de derechos e institucionalidad	424
5.5.1	Introducción	424
5.5.2	El derecho fundamental a la restitución de tierras.....	425
5.5.3	Algunos escenarios de encuentro entre la restitución de tierras y los temas de minería	428
5.5.3.1	El derecho de las víctimas a la restitución de tierras frente a las concesiones a particulares para explorar y explotar recursos mineros	428
5.5.3.2	Áreas solicitadas por las víctimas para la restitución de tierras, las áreas solicitadas por los particulares y las áreas otorgadas por el Estado para explorar y explotar minerales .	433
5.5.4	Reflexiones finales	436
5.6	La tierra, los territorios y el cruce de conflictos en Urabá: la persistencia del lugar campesino en el corregimiento Macondo (1960 - 2014)	438
5.6.1	Introducción: ¿por qué una mirada ética sobre las intervenciones sociales?	438
5.6.2	La relación entre la intervención social y el contexto: la dinámica de los conflictos.....	439
5.6.3	El contexto histórico de Macondo y su influencia sobre la coyuntura	439

5.6.4	Recomendaciones para intervenciones sensibles a los conflictos del corregimiento Macondo	443
5.7	Parte II - Crónicas, entrevistas y opiniones sobre la restitución	445
5.7.1	La restitución de tierras en el Cauca: elogio de la dificultad	445
5.7.1.1	Introducción	445
5.7.1.2	La importancia de las diferencias.....	447
5.7.1.3	La restitución como reconciliación.....	449
5.7.2	La restitución en Putumayo: un sueño hecho realidad, una mirada desde el direccionamiento.....	450
5.7.3	La traducción simultánea en la restitución de tierras	453
5.7.4	Aprendiendo y desaprendiendo de la mano de las víctimas en el Magdalena	457
5.7.5	Detrás de los expedientes	461
5.7.5.1	Relatos de dolor y sangre.....	462
5.7.5.2	El llamado a nuestra tierra	463
5.7.5.3	Volviendo a casa con el deber cumplido.....	464
5.7.6	“La restitución me cambió la vida”	465
5.7.6.1	El caso Funpazcor desde la vida de un parcelero restituido ..	465
5.7.7	Cuando de sentimientos se trata: no es solo devolver tierras, es devolver esperanzas.....	468
5.7.8	Felisa y Volverio, una quimera que se hace posible	471
5.7.9	Las gentes de mi tierra: a don Ernesto, además de robarle la tierra le “arrancaron” la casa	474
5.7.10	¿Quiénes son en ocasiones los terceros intervinientes u opositores?	479
5.7.10.1	Tomando el toro por los cuernos: abordaje del caso.....	482

Agradecimientos

Al presidente de la República, Juan Manuel Santos, que ha marcado la historia de este país con su incansable búsqueda de la paz y quien, como un visionario, ha asumido el reto de hacer realidad la reparación integral a las víctimas aun antes de lograr la culminación del conflicto armado. Logrado así que, como en ninguna otra parte del mundo, la restitución de tierras haya iniciado antes de silenciar los fusiles y sea hoy una realidad y un aporte determinante en la construcción de la paz.

Al exministro Juan Camilo Restrepo, quien desde su labor en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fungió destacadamente como el rector de la política de restitución de tierras, siendo un guía y orientador desde los comienzos del proceso, así como su incansable defensor aun en los momentos más difíciles.

De igual forma, al ministro Aurelio Iragorri, quien desde su posesión como Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural ha apoyado decididamente la implementación de la política de restitución.

A María Lorena Gutiérrez y su equipo, por su decidido apoyo desde el inicio del proceso.

A Alejandro Reyes, que desde su amplio conocimiento de la problemática agraria en el país y su experticia asesoró y acompañó la construcción de los procesos de restitución de tierras en Colombia y ha sido un apoyo invaluable e incondicional del proceso.

A los excongresistas Juan Fernando Cristo, Guillermo Rivera y Luis Carlos Avellaneda, quienes desde el Congreso de la República asumieron el lideraz-

go para sacar adelante la aprobación de la Ley 1448 de 2011; desde el seguimiento parlamentario a la implementación de esta ley, también han sido protagonistas de su realización.

Al magistrado Néstor Raúl Correa, quien desde el inicio del proceso de implementación puso todo su empeño para que la etapa judicial del proceso contara con los recursos necesarios para garantizar su éxito. De igual forma, a cada uno de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, quienes, a través de sus fallos, materializan el anhelo de justicia del país.

A todas las entidades involucradas en el proceso de restitución, que con sus aportes ayudan a concretar el derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto. De igual manera, agradecer la labor personal de Germán Robles, procurador delegado para la restitución de tierras y Jorge Enrique Vélez, superintendente de notariado y registro por su apoyo decidido.

A Myriam Hernández Sabogal, que de manera incansable ha trabajado para que el país entienda la importancia de la problemática del despojo y el abandono de tierras y, desde el año 2003, impulsó las medidas de protección del patrimonio de la población desplazada que sentaron las bases de lo que hoy es la restitución de tierras y que formó a los equipos técnicos más expertos en el tema que luego han sido parte de la Unidad de Restitución de Tierras (URT).

A Elena Correa, quien creyó en todo momento en la importancia de trabajar por la defensa de las tierras y territorios de las víctimas, brindando siempre, desde el Banco Mundial, apoyo a estos temas.

A la cooperación internacional, que desde hace más de diez años entendió la necesidad de revisar los efectos del conflicto armado sobre las tierras campesinas y los territorios étnicos en todo el país y han apoyado al Estado colombiano para que las medidas de reparación integral, dentro de las cuales está la restitución de tierras a las víctimas, sea una realidad.

A todos aquellos que han pasado por la Unidad de Restitución de Tierras y, en particular, a quienes estuvieron en los primeros meses de inicio de la entidad, montaje de todo su andamiaje, de sus procesos. Personas que, aunque ya no están, dejaron su huella imborrable en lo que hoy es la entidad.

Un muy sentido agradecimiento y reconocimiento a las víctimas, quienes son la esencia de todos los esfuerzos y la razón de ser de la URT. A personas como Orlando Yánez, Yolanda Izquierdo o Ever Cordero, quienes murieron en la lucha por la defensa de sus territorios, por el retorno a sus tierras, apoyando y guiando a sus vecinos y sus comunidades para que no se rindieran ante el despojo. También, a todos esos otros líderes y lideresas anónimos(as) que, con su ejemplo de vida, han devuelto la esperanza a sus pueblos; a todas las víctimas que han creído en la Unidad de Restitución de Tierras, quienes han compartido con nosotros sus historias, sus sueños, sus miedos y sus esperanzas, que se constituyen en el motor de nuestro trabajo y por lo que vale la pena todo lo que a diario hacemos.

A los funcionarios y colaboradores de la Unidad, quienes con su decisión y arrojo, día tras día construyen las bases para la reconciliación del pueblo colombiano y para la consolidación de una paz estable y duradera. Nada de lo que hay hoy sería realidad sin el esfuerzo y sacrificio de todos ellos.

Finalmente, un agradecimiento especial a la Unión Europea y Agriconsulting Europe S.A., quien financió la impresión de este libro, y sin quienes estas páginas no estarían hoy a disposición de todo aquel que quiera conocer cómo comenzó la historia de la Unidad de Restitución de Tierras en Colombia, una institucionalidad especializada en devolver lo que la violencia le arrebató a comunidades enteras.

Prólogo

En hora buena la Unidad de Restitución de Tierras ha tenido la idea de publicar en este importante libro, no solo los antecedentes de la Ley 1448 de 2011, base de la política de restitución, sino los testimonios de los protagonistas que han participado, en los últimos años, de la puesta en marcha de tan importante política.

Una política pública de restitución de tierras no había existido en Colombia hasta cuando la idea la plasmó en una ley, y la puso en práctica la administración Santos.

Como tuve ocasión de escribirlo en un libro reciente (*La cuestión agraria tierra y posconflicto en Colombia*, Juan Camilo Restrepo y Andrés Bernal, 2014):

Desde el primer momento, tuvimos la percepción de que cualquier cosa que se hiciera en esta materia iba a estar plagada de enemigos. Esa percepción se fue confirmando con el correr de los meses.

En la historia de Colombia, y también de muchísimos países, nada levanta tantos enemigos y dificultades como devolver la tierra a sus legítimos propietarios y poseedores cuando ha sido usurpada.

Estas dificultades se detallarán a lo largo del libro. Los que se han apoderado de tierras ajenas de manera indebida no ahorran esfuerzos para impedir que retornen a las familias campesinas despojadas.

La restitución de tierras no es una política inocua. Si lo fuera pasaría inadvertida. Pero por no ser inocua, por pisar callos, y porque a menudo su aplicación se enfrenta a intereses inconfesables, hubo que rodearla de

múltiples cautelas con miras a proteger –dentro de lo que es humanamente posible– a las víctimas reclamantes.

Era prioritario, entonces, que la política de restitución de tierras formalizando los títulos que normalmente conlleva no debe ser una medida caprichosa del Gobierno de turno. Se trata de algo muy delicado: el patrimonio representado en tierras. De allí que no sean las autoridades administrativas las que devuelven las tierras despojadas, sino una autoridad judicial.

Por esta razón, una de las primeras tareas que emprendió la Ley 1448 de 2001 fue justamente crear un grupo de jueces especializados en temas agrarios. Estos jueces agrarios son los que, al final de cuentas, dicen la última palabra en la devolución de la tierra a los despojados.

La tarea principal del Gobierno, a través de la Unidad de Restitución de Tierras, otra de las creaciones de la Ley 1448 de 2011, es la de acompañar a las víctimas reclamantes hasta los estrados mismos de los jueces agrarios, ¿cómo?, ayudándolos a sustanciar las pruebas de su pretensión para facilitar la reclamación, y para que sean ellos, los jueces, quienes fallen en derecho a través de un procedimiento abreviado, dentro del cual se observan con cuidado los postulados del debido proceso: doble instancia, y posibilidad para que cualquier persona que se considere con mejores derechos que el reclamante pueda hacerse parte en el proceso y su recurso sea resuelto antes de que se ordene la restitución correspondiente.

Esto es algo que los malquerientes del proceso de restitución de tierras –los hay tanto a la extrema derecha como extrema izquierda– a menudo olvidan: la restitución no es un proceso arbitrario y no son las oficinas administrativas las que en última instancia declaran los derechos de los reclamantes. Quienes dicen la última palabra en materia de restitución, repitámoslo una vez más, son los jueces agrarios especializados. Y no podría ser de otra manera, tratándose de algo tan delicado e importante para cualquier persona como son los títulos de propiedad sobre su tierra.

¿Lentitud o protección de derechos?

Algunos críticos de la dinámica que lleva la aplicación de la ley de restitución de tierras la tachan de lenta por requerir dichas restituciones de una sentencia judicial.

Quienes así razonan quisieran que todo se tramitara con apenas un proceso administrativo. Pero la ley dispuso lo contrario, precisamente teniendo en cuenta que la propiedad sobre la tierra es uno de los derechos patrimoniales más delicados que existen en toda sociedad. Que, por lo tanto, era conveniente rodear de todas las garantías del debido proceso a las reclamaciones de restitución. Y, la principal garantía, es que un juez de la República, no una autoridad administrativa, sea quien dicte la sentencia definitiva devolviendo la tierra a quien fue despojado de ella, después de haber escuchado cualquier recurso que se interponga dentro del proceso.

Esto no obstaría para que se puedan hacer algunas reformas a la ley vigente. Por ejemplo, cuando no haya oposición alguna a la reclamación de tierras, el juez pueda actuar de manera más expedita; o que cuando el despojo se hubiere dado en zonas homogéneas relativamente extensas, el fallo pueda ser de tipo colectivo, por supuesto identificando y delimitando cada uno de los predios restituidos dentro de una sola actuación procesal.

En este sentido, y porque el marco jurídico debe ser dinámico, cursan proyectos de ley que puedan contribuir a que durante el período de transición (que, recuérdese, es de diez años) pueda avanzarse con mayor rapidez en los procesos de restitución.

Quiero, pues, por último, felicitar al director general de la Unidad de Restitución de Tierras, doctor Ricardo Sabogal, quien, desde la primera hora, ha estado al frente de esta gigantesca e inédita tarea –que no tenía antecedentes en Colombia– e igualmente a todos quienes han hecho parte de este admirable equipo humano de la Unidad, lo mismo a los jueces de restitución de tierras.

De los resultados, dificultades y retos hacia el porvenir que plantea la restitución de tierras, da cuenta de manera clara y pedagógica este libro.

Juan Camilo Restrepo
Exministro de Estado

Introducción

La aprobación por parte del Congreso de la República de la Ley 1448 de 2011, marcó un quiebre en la historia social y política reciente del país. No solo se reconoció la existencia de un conflicto armado que había sido negado durante años, sino que con ello se admitió el protagonismo de una población de colombianos que hasta ese momento vivía en los márgenes de la sociedad: las víctimas. Con esta ley, también se reconocen los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de los directamente afectados por el conflicto armado, al mismo tiempo que el Estado colombiano se embarca en la decidida búsqueda de su materialización.

Con la presentación y aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se pone de manifiesto la voluntad del Gobierno Nacional de iniciar un largo camino hacia la consolidación de una paz estable, en donde la reconciliación entre todos los colombianos es un requisito indispensable que presupone la reparación integral de las víctimas como elemento central. El Gobierno es consciente de que, con una sociedad herida, con cicatrices aún abiertas, no es posible avanzar hacia un futuro de paz y bienestar colectivo.

Un elemento central de toda la iniciativa de reparación integral es la restitución de tierras despojadas violentamente. Durante las últimas décadas, la dinámica del conflicto armado desarrolló un fenómeno particular, a través del cual miles de personas vieron afectados ilegalmente sus derechos sobre la tierra, a la par que sufrían afectaciones a otros derechos. El despojo de tierras –que impactó aún más los ya elevados índices de concentración de la propiedad rural y dejó cientos de víctimas– fue reconocido como hecho victimizante. Gracias a esto, se hizo evidente la necesidad de resolver los conflictos sobre la propiedad rural como un elemento esencial en la

construcción de ese nuevo país anhelado, generando un procedimiento especialmente destinado a revertir sus efectos.

Al recuperar las tierras arrebatadas a la fuerza, también se pretende saldar la deuda con una población históricamente excluida y hacer un cambio en la dirección de la política de atención a la población desplazada, demostrando el ánimo por restablecer la condición de ciudadanía democrática. El nuevo enfoque procura el restablecimiento sostenido de las condiciones socioeconómicas de la población víctima y, en ese sentido, reconoce en los derechos de propiedad sobre la tierra un elemento fundamental de la reparación.

Con la restitución se busca que el legítimo dueño de la tierra deje atrás los días de desarraigo, mejorando sus condiciones de vida por medio del retorno integral. Además, este proceso aporta efectivamente a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, y con ello se avanza hacia la reconciliación nacional. Se trata de construir un futuro de entendimiento entre todo el pueblo colombiano, por lo que la necesidad de reparar los daños sufridos es central.

La historia colombiana ha demostrado la necesidad de darle trámite a todos los asuntos y problemáticas pendientes. Al restituir las tierras con justicia y garantías para todos, se cierran definitivamente los ciclos de violencia relacionados con la tenencia de la propiedad rural y con ello se abre la posibilidad para estrechar vínculos comunitarios y consolidar colectivamente escenarios de paz. Si bien otros aspectos fundamentales aún deben ser atendidos, por cuanto la política de restitución de tierras no resuelve, ni pretende resolver la totalidad de los problemas del campo colombiano, sí hace un aporte fundamental desde la perspectiva de las víctimas.

Sumado a lo anterior, la política de restitución también cumple un papel fundamental de fortalecimiento en los dos elementos esenciales para la consolidación democrática del país: la resolución institucional de los conflictos a través de la administración de justicia y el imperio de la ley. Hasta hace poco, los conflictos sobre la propiedad rural eran decididos por el capricho y la arbitrariedad del poder ilegal de turno. Con la implementación de la Ley 1448 de 2011 y la creación de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, el Estado recupera la presencia en regiones antes olvidadas. Gracias a esto, a través de la administración de justicia, es este ente quien garantiza

una solución en derecho, bajo un debido proceso, mostrando que impera la norma previamente definida junto a los procedimientos legítimos y no la fuerza y la brutalidad de otrora.

Implementación

Después de la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el Congreso de la República, inició el trabajo de estructuración de la nueva institucionalidad que se encargaría de implementarla. El Gobierno Nacional contó con un grupo de profesionales, el cual venía trabajando desde el año 2003 con recursos de cooperación internacional en el impulso y estructuración de los procesos de protección de tierras y territorios abandonados a causa del conflicto armado, al igual que en la construcción de rutas para la restitución de tierras. Teniendo en cuenta este cúmulo de experiencia, se decidió aprovechar ese capital humano para iniciar la labor.

Fue así como se acordó, por medio de la Resolución 240 del 24 de agosto de 2011, que el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, hasta entonces adscrito a Acción Social, asumiera la recolección de las primeras solicitudes. De esta manera, empezó la transición de un equipo técnico que por ocho años estuvo dedicado al desarrollo de metodologías y al acompañamiento a las entidades con competencia, hacia la estructuración de una nueva entidad pública que sería el órgano administrativo encargado de la restitución de tierras. Esa es la génesis de la Unidad de Restitución de Tierras y sus primeros miembros.

La adecuada selección del recurso humano se reconoce como uno de los pilares fundamentales para la consecución de los objetivos trazados. Por ello, se incorporó al equipo técnico del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Junto a lo anterior, es de resaltar que los procesos de selección de personal fueron y han estado alejados de las prácticas clientelistas, velando por una administración pública ejemplar. Para la selección de los miembros del equipo de trabajo primaron valores relacionados con la capacidad técnica, formación y experiencia, pero sobre todo con una marcada conciencia social y compromiso que le permitiera a quien fuera elegido, desplegar todos sus esfuerzos y capacidades en la búsqueda y el logro de justicia a favor de las víctimas. Hasta el momento, ese

ha sido un sello de la entidad que ha probado ser fundamental en los logros alcanzados.

La implementación de la política de restitución de tierras inició con gran entusiasmo, elemento que mantiene hasta el día de hoy. Con la primera parte del equipo listo llegó el momento de arrancar en terreno. Las comunidades del corregimiento Mampuján en María La Baja, Bolívar, y las del municipio de Chibolo en el Magdalena, fueron los primeros casos con los que inició la etapa administrativa de restitución establecida en la Ley 1448 de 2011. El equipo de trabajo llevaba algún tiempo planeando y estructurado cómo sería la intervención en campo y, sin embargo, las condiciones que se encontraron resultaron más complicadas de lo previsto.

Los predios, luego de años de abandono, estaban enmontados y las vías de acceso se encontraban en precarias condiciones. Burros, caballos y mulas fueron los medios que utilizaron los funcionarios de la Unidad de Restitución de tierras para llegar a los predios y fijar las primeras comunicaciones que daban cuenta del estudio de las primeras solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas.

La primera gran conclusión, tras unos meses de implementación, fue que, para cumplir con la misión encomendada por la ley (identificar física y jurídicamente los predios reclamados por las víctimas), la Unidad de restitución de Tierras tendría que enfrentar y superar las consecuencias de un sector rural olvidado en la agenda política del país. La desactualización de la información catastral en gran parte de las áreas rurales, informalidad en la tenencia de la tierra, un sector rural sin acceso a los servicios básicos y sin vías adecuadas; son problemas estructurales que aquejan al campo colombiano desde hace décadas, por lo tanto eran y aún son retos para la implementación de la ley.

La información sobre sistemas de administración de tierras reconoce como esenciales tres fuentes requeridas para poder realizar las labores básicas de gestión: el catastro, el registro de la propiedad y un inventario de tierras públicas. Las deficiencias en la actualización de estas bases de datos son históricas en el país, especialmente en el área rural.

Las limitaciones que para el proceso de restitución representaba el diseño institucional con el que había sido concebido el sistema de información catastral hace más de 50 años, el cual mantiene separadas las funciones de

catastro y registro, son grandes. Igualmente se conocía la desactualización de la información, pero no se dimensionó lo que supondría identificar e individualizar al nivel requerido por la ley un predio que existía hace 10 ó 20 años y que muy posiblemente hubiera mutado en todas sus características con el transcurso del tiempo.

En ese contexto identificar con certeza el predio solicitado, esto es, su ubicación precisa, extensión, forma y linderos tal y como era al momento del abandono o despojo, dista tremendamente de una simple consulta en una base de datos y se convierte en una labor titánica, cuasi arqueológica, en la que se hace necesaria la reconstrucción del pasado geográfico en las zonas para la implementación de la política.

Esto llevó al diseño de una serie de metodologías de identificación predial, y es lo que explica que los equipos de restitución de tierras se desplacen hasta cada uno de los lugares donde el reclamante manifiesta que se encontraba su predio al momento del desplazamiento y realicen allí las diligencias de identificación o levantamiento topográfico requerido.

Por otra parte, el altísimo grado de informalidad en la tenencia de la tierra, en especial en áreas rurales, es otro elemento a considerar. Las transacciones entre campesinos, aún en su gran mayoría, se realizan a través de acuerdos verbales o cartas ventas privadas y, en muy pocas ocasiones, la propiedad es registrada debidamente ante las autoridades competentes. Según algunos cálculos, la informalidad en general alcanza índices cercanos al 40% y es aún más crítica en algunas zonas del país.

Estas relaciones informales entre las personas y su tierra, le imponen al proceso de restitución una dificultad mayúscula. El proceso demanda de las autoridades que lo ejecutan, establecer a nivel verificable, no solo la existencia de una relación entre el solicitante y el predio que reclama, sino también la naturaleza jurídica del predio al momento del desplazamiento forzado. Establecer una relación jurídica informal que existía hace 10 ó 20 años no es posible acudiendo únicamente a fuentes institucionales, requiere apoyarse también en metodologías como la cartografía social y la búsqueda en variadísimas fuentes de información (parroquias, alcaldías, juntas de acción comunal, vecinos, sistema educativo, sistema de salud, Sisben, etc.). Los aprendizajes de esos primeros procesos iniciados se revisaron y se fueron ajustando conforme a los retos adicionales que plantearon los nuevos casos y

las nuevas zonas de intervención. Lo que al principio era una tarea desconocida, cada vez se realiza con mayor eficiencia y con una estructuración más sólida en procedimientos, buenas prácticas y oportunidades de mejora.

La ausencia de una base de datos sobre tierras públicas baldías también representa una gran dificultad para el avance en la implementación de la política de restitución. Dado el régimen legal que las cubre, la restitución de tierras baldías o de aquellas que fueron entregadas a través de los mecanismos de reforma agraria supone circunstancias particulares. Sin embargo, tal como en los casos anteriores, la carencia de una base de datos fiable que dé certeza sobre las características del predio solicitado en restitución, la demanda del procedimiento administrativo que implementa la Unidad de Restitución de Tierras requiere esfuerzos adicionales que han repercutido en el proceso de implementación.

Finalmente, el otro elemento fundamental al que se ve abocado el proceso de restitución de tierras es la pervivencia del conflicto armado, el cual tiene como escenario principal el área rural del país. A diferencia de cualquier otra iniciativa similar en el mundo en la que los procesos de justicia transicional se han aplicado como resultado de los acuerdos de paz, Colombia decidió iniciar el proceso de restitución de tierras en vigencia de la confrontación. Esto, desde luego, genera esfuerzos adicionales, no solo en materia de recursos y tiempo, sino en términos de coordinación y desarrollo de herramientas para poder garantizar los niveles necesarios de seguridad, tanto para las víctimas, como para los funcionarios encargados de la tarea.

La persistencia del conflicto, como es obvio, imposibilita el acceso a algunas zonas del país en las que la situación de seguridad no permitiría el retorno de las personas a quienes se les restituyan sus derechos. Ingresar en estas zonas también elevaría irresponsablemente el nivel de riesgo de los equipos de trabajo de la Unidad de Restitución de Tierras, así como el de los jueces, volviendo a situaciones del pasado en las que los esfuerzos presupuestales e institucionales se diluían –sin lograr ningún resultado– entre el miedo y la zozobra que generaban los actores ilegales.

A lo anterior, se debe agregar la presencia y permanencia de organizaciones delincuenciales que luego del escenario de desmovilización que vivió el país hace unos años con las organizaciones paramilitares, continúan delinquiendo en algunas regiones. Estos grupos, que se lucraron con ocasión de la guerra,

se apropiaron de manera ilegítima las tierras abandonadas por la población desplazada y hoy enfocan sus esfuerzos delincuenciales hacia la política de restitución. La decisión que existe desde el Gobierno Nacional para recuperar las tierras arrebatadas y lograr ofrecer la posibilidad a la población desplazada de retornar a ellas, ha logrado un muy buen nivel de coordinación interinstitucional y, gracias a ello, los mayores representantes de estos grupos enemigos de la restitución han sido capturados.

Logros generales

A pesar de los obstáculos expuestos y de su complejidad, la implementación ha logrado sortearlos. Los logros de esta política son incluso superiores a los de iniciativas precedentes que buscaron objetivos similares. Es el caso de los procesos de extinción de dominio (Ley 793 de 2002) o de los mecanismos de restitución previstos en la ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), que con más años de vigencia e implementación, tienen en materia de restitución de tierras resultados muy inferiores a los que en poco más de dos años y medio se ha logrado con la Ley 1448 de 2011.

Conscientes de que la sola restitución jurídica y material de los predios arrebatados no es suficiente para lograr una verdadera reparación transformadora, se han gestionado medidas complementarias para las familias restituidas. Así, la Unidad de Restitución de Tierras ha creado un programa de proyectos productivos en el cual se han invertido más de dieciséis mil millones de pesos para que las familias inicien actividades económicas en la tierra que han recuperado.

Así mismo, hoy existe y se encuentra en pleno funcionamiento una institucionalidad exclusivamente dedicada a recibir, tramitar y resolver solicitudes de restitución de tierras. Lo que contrasta claramente con situaciones anteriores, cuando las víctimas de despojo se acercaban a las entidades del Estado reclamando la recuperación de sus tierras, y eran enviados de ventanilla en ventanilla, hasta que la frustración ante la falta de respuesta los vencía y desistían de su reclamo. En 23 oficinas de la Unidad de Restitución de Tierras, ubicadas en 17 departamentos, se ha dispuesto ese espacio para la atención especializada y dignificante a las víctimas.

Los predios identificados, historias familiares analizadas, los hechos narrados y reconstruidos, al igual que su contextualización, han sido grandes aportes para entender las dinámicas que adoptó el conflicto en diferentes regiones del país, constituyendo un aporte a la memoria y a la reparación de las víctimas, que en sus dos años y medio de existencia entrega la Unidad.

En estrecha relación con lo anterior, y después del diseño y puesta en marcha del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, creado por la ley, hoy el país cuenta con una base de datos que da cuenta de las dimensiones del despojo y abandono de tierras. Esta base de datos incluye, no solo información sobre las personas que fueron víctimas, sino también datos sobre el predio arrebatado, los hechos que condujeron a la afectación de los derechos y los presuntos autores de los mismos. Es decir, hoy el país puede saber dónde, cómo y a quiénes les robaron tierras con ocasión del conflicto armado, como un invaluable aporte para la construcción de memoria y mecanismos para evitar que estos hechos se vuelvan a presentar.

También, la creación y puesta en marcha de juzgados y tribunales especializados en restitución de tierras, es un avance enorme, impensable en otros momentos históricos. Hoy, la Unidad de Restitución de Tierras trabaja hombro a hombro con las víctimas de despojo y abandono forzado, acopiando toda la información necesaria para lograr la decisión final sobre restitución que profiere un juzgado o tribunal, luego de adelantar un proceso en el marco de la justicia transicional. Se debe resaltar que este trámite se encuentra revestido de garantías al debido proceso, tanto para las víctimas como para otros intervinientes.

La política de restitución es una pequeña máquina de justicia, que manejada con responsabilidad, ajena a intereses particulares políticos o económicos, sin sesgos de ningún tipo y encaminada hacia la justicia, está aportando las bases necesarias para la reconciliación nacional y para un escenario de posconflicto como el anhelado por los colombianos. El equipo de trabajo de la Unidad de Restitución de Tierras ha entendido su labor de esta manera: la URT ha asumido el reto de cambiar la historia del país, además del deber y el hacer de la guerra un recuerdo del pasado.

Bajo esta mirada, en el presente libro se hace un pequeño compendio de la experiencia vivida, al igual que los aprendizajes y logros alcanzados por la entidad. Por lo tanto, recoge en un primer capítulo la contextualización del

surgimiento de la Ley 1448 de 2011, donde además se señalan los principales elementos que caracterizan el proceso de restitución de tierras, establecido por dicha norma. El segundo capítulo presenta los principales resultados de la acción de la Unidad de Restitución de Tierras, en cumplimiento del objetivo misional trazado para la entidad por la citada ley. El tercer capítulo ubica y desarrolla lo que ha sido la implementación de la restitución a favor de grupos étnicos, de conformidad con lo establecido en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011.

El cuarto capítulo ofrece una visión desde lo regional, que narra las experiencias de las 17 direcciones territoriales, hace un balance de la implementación en territorio y refiere algunos casos emblemáticos que se han desarrollado territorialmente.

Por último, el capítulo quinto presenta escritos diversos elaborados por colaboradores de la Unidad de Restitución de Tierras. Estos textos son el resultado de ejercicios del análisis sobre temáticas específicas y de expresiones del sentir desde diversas miradas de la restitución.

Este libro es un recorrido por el trasegar de la Unidad de Restitución de Tierras durante sus primeros dos años y medio de existencia, en donde se establece un compendio que resalta lo que ha significado iniciar la reparación a las víctimas y develar el despojo y abandono de tierras en este país.

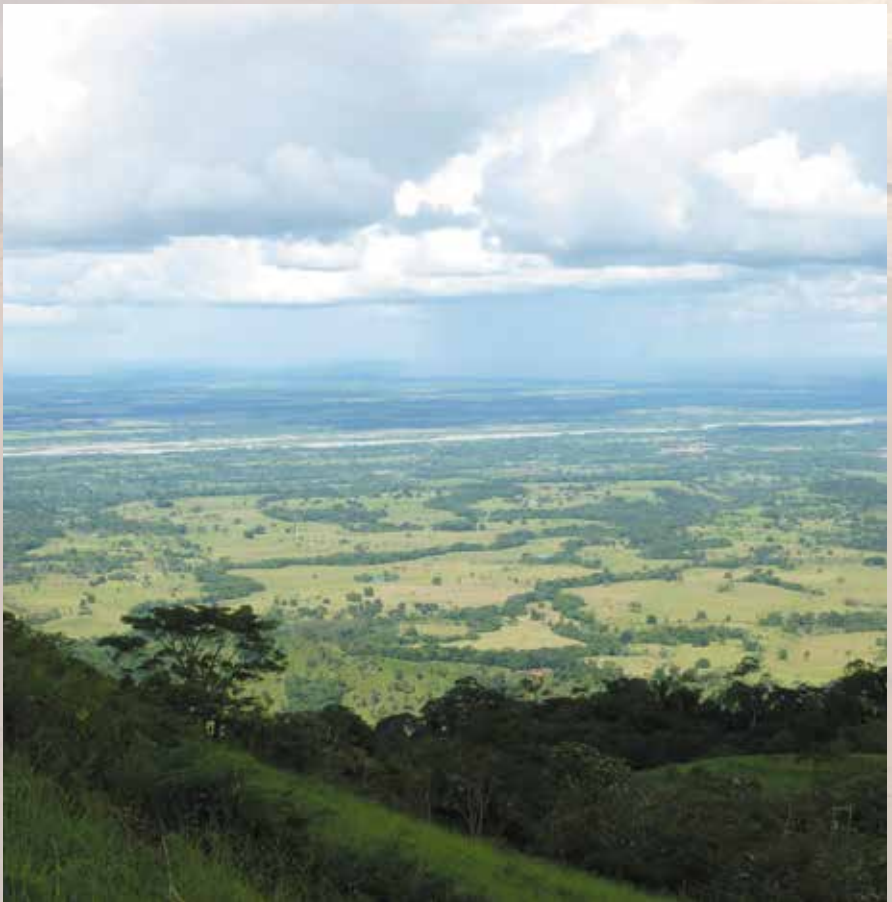
Siglas

ACMM	Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
ACCU	Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
CMAIPD	Comités Municipales de Atención Integral a Población Desplazada
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CJT	Comités de Justicia Transicional
CI2RT	Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras
CORL	Comité Operativo Local de Restitución
CORNARE	Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los Ríos Negro y Nare
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras
DAPARD	Departamento Administrativo de Prevención de Desastres (Medellín)
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

GPPS	Grupo de Gestión en Prevención Protección y Seguridad
GGSNARIV	Grupo de Gestión SNARIV
INCORA	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales
MAP	Minas Antipersonal
MAPP–OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz – Organización de Estados Americanos
MUSE	Munición Sin Explotar
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ORIP	Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.
PAICMA	Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial para las Víctimas
PPTP	Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNP	Unidad Nacional de Protección
UNMAS	Servicio de Naciones Unidas para la Acción contra Minas
URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

Capítulo I

Antecedentes y contexto



Antecedentes y contexto

El capítulo contextualiza los elementos más relevantes que dieron origen a la presente Ley 1448 de 2011. De esta manera, el lector podrá dimensionar la problemática del despojo y abandono de tierras en Colombia. Dicha contextualización iniciará desde la década de los noventas, período que corresponde al marco dado por la ley para la aplicación de sus contenidos en cuanto a restitución de tierras.

Este acápite se divide en tres partes. La primera hace referencia a los problemas rurales heredados por el fracaso de las leyes de reforma agraria, siendo muestra de ello la inequitativa distribución de la tenencia de la tierra y la informalidad. La segunda parte desarrolla la incidencia del conflicto armado y las repercusiones de este en la población civil. Finalmente, se aborda la manera en que el conflicto se tradujo en el abandono forzoso y el despojo de varios miles de hectáreas, dando cuenta de las principales tipologías empleadas en estos hechos.

En la tercera sección del capítulo I se presenta un análisis general sobre el derecho a la tierra de las víctimas como derecho fundamental. Además, se analiza la manera en que se ha transitado en la legislación hacia la consolidación de normas y jurisprudencia que reconozcan los derechos de las víctimas vulnerados por los diferentes actores.

1.1 Conflicto armado y conflicto agrario: repercusiones en el agro colombiano

1.1.1 Conflicto agrario

El campo colombiano ha sufrido varias intervenciones desde la mitad del siglo XX, siendo evidentes algunos cambios, como los introducidos por las leyes de

reforma agraria 135 de 1961 y 1° de 1968, los cuales pretendían modernizar este sector. Tales políticas fueron seguidas por períodos de violencia y de otras intervenciones que entorpecieron el camino hacia la equidad. Lo anterior, sumado al conflicto interno, terminó desembocando en lo que el Informe de Desarrollo Humano del 2011 denomina “un conflicto rural mayor”. En palabras del informe: “En Colombia existen dos grandes conflictos en el sector rural: el conflicto agrario y el conflicto armado interno. Su articulación constituye lo que puede denominarse un conflicto rural mayor, que es la gran sombra de ambos.”¹

Para medir la concentración de la tierra, determinante de la desigualdad en la tenencia de la misma, el informe del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) utiliza un indicador Gini, es decir, una medida para la desigualdad en la distribución (sea de la riqueza, el ingreso o la tierra). Los hallazgos son bastante preocupantes:

Para el año 2009 el Gini de propietarios ascendió a 0,875, el de tierras a 0,86 y el de avalúos a 0,84. En la última década, el índice que ya era muy alto siguió creciendo en todas sus presentaciones, aunque más el de avalúos por razón de las actualizaciones recientes. Si estos resultados se comparan con los de otros países, se concluye que Colombia registra una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo.²

El mismo informe relaciona cinco factores técnicos que en su criterio mantienen la desigualdad en el sector:

- Desactualización del catastro rural
- Poco avance en la relación catastro registro
- Modernización inconclusa de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
- Seria desigualdad en los avalúos catastrales por hectárea
- Atrasos en información y deficiencias en su acceso³

1 PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia Rural: Razones para la esperanza. Bogotá, 2011

2 PNUD, Op.cit., p. 197

3 PNUD, Op.cit., p.189

La preocupante situación de desigualdad en la tenencia es agravada con la informalidad en los títulos de propiedad. Es decir, muchos campesinos no cuentan con un título que les permita proteger sus predios del despojo u obtener créditos o ayudas estatales. Infortunadamente, la informalidad es bastante difícil de medir debido a la desactualización del catastro rural.

Una aproximación a la cifra de informalidad se observa en el libro publicado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), el cual pondera información de la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes⁴ (ELCA). En síntesis, se realizó una medición aproximada de la informalidad de la propiedad con base en datos catastrales, indicando que en promedio el 18,3% de los predios rurales parecen estar bajo arreglos informales de propiedad.

Esta investigación hizo un esfuerzo por construir dos índices de informalidad. El primero se basa en la informalidad reportada directamente por los propietarios. El segundo se basa en saber, por medio de una serie de preguntas, la veracidad de las personas que aducen esa calidad.⁵ Estos son los resultados de la encuesta:

Cerca de un 65,8% de los hogares se identifica como propietario formal de su predio, pero solo un 39,9% es, en efecto, un propietario formal. Ello implica que una cuarta parte de los hogares tienen derechos informales de propiedad y lo ignoran. La informalidad total asciende entonces a 32,8%. Un poco más de una cuarta parte de los hogares son tenedores, de los cuales la mitad están en usufructo, empeño, anticresis o comodato, y un 28.2% son arrendatarios o aparceros.⁶

Otra fuente de datos para dimensionar este problema es el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP).⁷ Organismo que identificó, en uno de sus estudios, un 54% de informalidad en la tenencia de la tierra. Esta conclusión se obtuvo a partir de los datos

⁴ La ELCA seguirá a cerca de 10.800 hogares colombianos, 6.000 urbanos y 4.800 rurales, durante 12 años o más, con el fin de recoger información. La primera etapa se aplicó en el primer semestre de 2010 y los resultados se encuentran en el libro: *Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico* – Facultad de Economía Universidad de los Andes. Colombia en movimiento un análisis descriptivo basado en la Encuesta Longitudinal. Bogotá: Universidad de los Andes; 2011. Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en: <http://encuestalongitudinal.uniandes.edu.co>.

⁵ Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico, Op.cit., p 127.

⁶ Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico, Op.cit., p 127

⁷ Ver: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP). Síntesis de la experiencia del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Bogotá; 2010.

recolectados sobre los bienes objeto de protección, tanto por ruta individual como colectiva. Estas rutas son los mecanismos diseñados a partir de la Ley 387 de 1997 para la protección de predios y territorios abandonados a causa de la violencia. La implementación de los mecanismos de protección de tierras fue un antecedente importante de las medidas de restitución de bienes que vinieron en normas posteriores.

Tanto las cifras de desigualdad en la tenencia como las de la informalidad sugieren un panorama difícil, que demanda una política estatal que enfrente las formas premodernas de hacerse con la tierra, y el poderío económico, político y social derivado de su usufructo. Situaciones que, aunadas a los impactos del conflicto armado en Colombia, representan los inmensos retos que tiene la implementación de la restitución de tierras.

1.2 Conflicto armado colombiano y su conexión con el despojo de tierras y territorios

El conflicto armado interno en Colombia debe entenderse como un fenómeno complejo que implica unas dinámicas regionales y de poder diferenciadas según el espacio y el tiempo del que se hable.

Atendiendo a lo anterior, es necesario comprender que este fenómeno ha contado con sus propias lógicas. Las mismas fueron implantadas por una amplia gama de actores armados que desplazaron, asesinaron y despojaron de territorios a individuos y comunidades de distintas zonas del país. Aunque entre estos actores se reconoce a los grupos paramilitares como una de las principales “máquinas para el despojo de tierras”⁸, especialmente para la década de los noventa, es imposible ignorar la participación de los diversos grupos guerrilleros y otras estructuras armadas irregulares como protagonistas en la apropiación ilegal de tierras y en el ejercicio de la violencia.

Las acciones de los grupos paramilitares han sido contundentes. Su estrategia para la apropiación de tierras y territorios cuenta con un repertorio común: “Desplazamiento forzado de poblaciones enteras como arma de

8 Verdad Abierta. La estrategia de despojo de tierras de los hermanos Castaño Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/tierras/despojo-de-tierras/5245-la-maquina-de-despojo-de-tierras-de-los-hermanos-castano>

guerra, con el fin de tener el control estratégico del territorio.”⁹ Los repertorios de terror usados por los paramilitares los hicieron visibles a finales de la década de los noventa y principios del 2000. Las masacres como instrumentos para despoblar los territorios han sido profundamente analizadas en el país. Debido a la notoriedad de los crímenes, y cabe decirlo, gracias a la desmovilización parcial de las estructuras paramilitares, la Unidad de Restitución de Tierras ha documentado los casos de este actor del conflicto en muchas de las zonas que antiguamente fueron de dominio de estos grupos y en las que hoy avanza el proceso de restitución.

La actual situación de conflicto armado se convierte en un gran obstáculo a la hora de documentar la incidencia de las guerrillas en el abandono y el despojo en nuestro país. Es innegable que las guerrillas han causado abandono forzado de tierras en vastas extensiones y en algunos casos también han propiciado el despojo. Comprender y enfrentar la magnitud de los hechos generados por parte de los grupos guerrilleros es un trabajo que la URT también ha empezado hacer en zonas como: Caldas, Meta y el sur del Tolima.

Desde 1996 hasta 2005 el país sufrió una época de recrudecimiento de la guerra. De tal suerte que se transformó radicalmente la relación de los grupos armados con la población. Los primeros, además de estigmatizar a algunos civiles o poblaciones enteras, también las hicieron objeto de sus acciones violentas,¹⁰ lo que ocasionó el desplazamiento forzado de miles de campesinos y campesinas que debieron huir de sus lugares de origen. Este fenómeno fue adquiriendo día a día mayores dimensiones frente a lo cual se requirió una respuesta institucional.

Esta situación de convulsión y el recrudecimiento de la violencia coincide con las cifras de desplazamiento registradas por el Registro Único de Víctimas (antes Registro Único de Población Desplazada),¹¹ el cual apunta a que: “En solo seis años, entre 1996 y 2002, la cifra llegó a 2’014.893 víctimas (...), entre el 2000 y el 2003, el número anual de personas en situación de desplazamiento forzado superó las 300.000 personas.”¹² Pero son los años 2000, 2001 y

⁹ Ibid.

¹⁰ Centro Nacional de Memoria Histórica, Op.cit., p. 156.

¹¹ El Registro Único de Población Desplazada, pasó, a partir de la Ley 1448 de 2011, a ser el Registro Único de Víctimas.

¹² Ibid., p. 71.

2002 los que presentaron las más altas cifras de desplazamiento.¹³ Según el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), se calcula para el 2000 una cuantía de 53.470 hogares expulsados, para el 2001 un total de 79.284 y para el año 2002 una cifra exorbitante de 95.662.¹⁴

Para esta misma época (2000-2002), el desplazamiento también estuvo ligado con la gran cantidad de masacres¹⁵ cometidas por los distintos actores del conflicto armado.¹⁶ Según un informe del CMH, entre 1996 y el 2002 se produjeron 1.089 de estas acciones con 6.569 víctimas,¹⁷ siendo el 2000 el “año más crítico de las masacres en la historia contemporánea de la guerra en Colombia (...) cuando se registraron 260 masacres y 1.577 víctimas.”¹⁸

Los sucesos anteriormente expuestos coincidieron con la fase de expansión de las estructuras paramilitares y las negociaciones de paz entre las Farc-EP y el Gobierno de Andrés Pastrana (1999-2002). Ello significó a nivel nacional un incremento en la violación sistemática de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) de la población civil por parte de los distintos grupos armados presentes en el territorio colombiano.

Entre 2003 y 2006, se presentó la desmovilización parcial de al menos 19 bloques¹⁹ de los grupos paramilitares, iniciando el 25 de noviembre de 2003 en Medellín con el Bloque Cacique Nutibara y finalizando el 15 de agosto de 2006 con el Bloque Elmer Cárdenas.²⁰ El desmonte de tales grupos estuvo cobijado por la Ley 975 de 2005 llamada Ley de Justicia y Paz.²¹ Pero, según el Centro de Memoria Histórica: “Para el año 2006, las limitaciones de la

13 Acción Social. Desplazamiento Forzado en Colombia, marzo de 2010., p. 2. Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en : http://www.dps.gov.co/documentos/CIDH_Desplazamiento_Forzado_en_Colombia_Marzo_2010_para_Canciller%C3%ADa1.pdf

14 Ibid. p. 2. (Actualización a 31 de marzo de 2010. Dinámica del Desplazamiento Forzado en Colombia).

15 Entre algunas de las masacres que causaron mayor impacto se encuentran las de: “El Salado, (departamento de Bolívar), perpetrada por los paramilitares entre el 16 y el 21 de febrero de 2000 y que dejó 60 víctimas; la de Chengue (departamento de Bolívar), el 17 de enero del 2001 con un saldo de 35 víctimas, la de El Tigre (Putumayo), el 9 de enero de 1999 con 28 víctimas; y la de El Aro (Ituango, Antioquia), el 25 de octubre de 1997 con un total de 14 víctimas”. Centro Nacional de Memoria Histórica, Op.cit., p. 52.

16 El Grupo de Memoria Histórica señala respecto a los actores responsables de las masacres cometidas en el país entre 1980-2012 que: “De las 1.982 masacres documentadas por el GMH (...) los grupos paramilitares perpetraron 1.166, es decir el 58,9% de ellas. Las guerrillas fueron responsables de 343 y la Fuerza Pública de 158, lo que equivale al 17,3% y 7,9% respectivamente. Por otra parte, 295 masacres, equivalentes al 14,8% del total, fueron cometidas por grupos armados cuya identidad no se pudo esclarecer. Las veinte masacres restantes corresponden a acciones conjuntas de grupos paramilitares y miembros de la Fuerza Pública, o acciones de otros grupos armados (agentes extranjeros o milicias populares)”. Ibid., p. 36.

17 Ibid., p. 51.

18 Centro Nacional de Memoria Histórica. La masacre de El Salado. Esa guerra no era nuestra. Bogotá: Ediciones Semana; 2009, p. 205.

19 Centro Nacional de Memoria Histórica. Justicia y Paz. Tierras y Territorios en las versiones de los paramilitares. Bogotá: 2012, p. 25.

20 Verdad Abierta. La desmovilización: el proceso de paz (2003-2006). Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/la-historia/244-la-historia/auc/54-periodo4>

21 Indepaz. Proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia-AUC. Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en: http://www.indepaz.org.co/wpcontent/uploads/2013/04/Proceso_de_paz_con_las_Autodefensas.pdf.

desmovilización de los paramilitares hicieron inminente el proceso de rearme de los grupos, los cuales se denominaron bandas criminales, fenómeno que se aceleró durante los años 2008 y 2010.

En relación con las cifras de desplazamiento para el año 2008, el Registro Único de Población Desplazada registra un número de 316.849 personas expulsadas. Por otro lado, el Sistema de Información de Hogares Desplazados (Sisdes) de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) contabiliza cerca de 386.389. Con respecto al 2009, el RUPD presenta una cifra de 166.201 mientras que el Sisdes apunta a 286.389 ciudadanos expulsados.²²

Finalmente, es de anotar –con no poca preocupación– que durante los últimos años, y desde que se conformó la Unidad de Restitución de Tierras, tanto las guerrillas como las bandas criminales²³ han amenazado, desplazado y asesinado a diferentes líderes de tierras, evidenciando que para estos grupos el control territorial todavía tiene un papel determinante.

Todo lo anterior permite entender la importancia de procesos como el de restitución de tierras, al igual que la magnitud del despojo y abandono forzado en Colombia como correlato del conflicto armado. La violencia, en este contexto, supone la participación de una amplia gama de actores e intereses que arrebataron a personas y comunidades la tierra y el territorio, siendo conceptos que rebasan lo económico: son, en sí mismos, un proyecto de vida y un tejido vivo cultural.

1.2.1 Repercusiones del conflicto armado

El conflicto armado colombiano y su característico ejercicio de la violencia han estado íntimamente ligados con el fenómeno histórico del despojo y el abandono forzoso de tierras y territorios.²⁴ Lo anterior, obedece principalmente

22 PNUD. Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación. Bogotá: Colección cuadernos INDH; 2011, p. 24.

23 Según notas de prensa, tanto las Farc-EP como las bandas criminales (especialmente los Urabeños o Autodefensas Gaitanistas de Colombia), son algunos de los principales grupos que persiguen a los reclamantes de tierras. Ver: Verdad Abierta. Grupos armados e impunidad, talón de aquiles de la restitución. Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/tierras/ lideres-de-tierras/4902-grupos-armados-e-impunidad-talon-de-aquiles-de-la-restitucion>

24 Es necesario aclarar que se dará uso en el presente texto tanto a los términos de tierra y territorio como reconocimiento al derecho que la población rural (comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas) tiene sobre ambos espacios vitales (especialmente el derecho al territorio, concepto que generalmente ha sido utilizado principalmente por las comunidades indígenas), entendiendo que estos espacios

al control y acaparamiento de grandes extensiones como medio para financiar estructuras armadas, proteger intereses de diferente envergadura y acumular poder a través de alianzas con los sectores más poderosos de la clase política de las diferentes regiones del país.

Las acciones de despojo ligados al conflicto armado interno no solo han privado a las comunidades rurales de un bien material y un medio de producción, también han truncado proyectos de vida colectivos, al destruir los vínculos simbólicos y culturales construidos con el espacio, la tierra/territorio y los lugares. Es decir, con la pérdida del territorio se vulneró tanto a los individuos como a las poblaciones “de una relación vital entre comunidad y espacio vivido, apropiado y representado (...) el territorio es un producto social derivado de las dinámicas de poblamiento, la apropiación simbólica y material del espacio y de las representaciones construidas por una sociedad a través de la historia (...)”²⁵

El despojo, en el contexto del conflicto colombiano, ha sido un fenómeno que ha fragmentado y destruido el vínculo de las comunidades rurales, indígenas y afrocolombianas con la tierra y los territorios. Se trata entonces de un espacio vital, la base de otros procesos sociales como: la formación de redes sociales y relaciones de vecindad, la seguridad alimentaria, los procesos de identidad de viejas y nuevas generaciones, y el mantenimiento de la cultura y la cosmovisión (en el caso indígena, por ejemplo), entre otros.²⁶

Nótese que el despojo no siempre ha sido un fin, sino que en muchas ocasiones se ha convertido en un medio para que el grupo ilegal obtenga rentas o control del territorio. Esto significa que la violencia es constante, pero no necesariamente su fin último es apropiarse de la tierra. Dicho proceso puede estar motivado por diferentes razones, entre las cuales se encuentran: el despoblamiento de un territorio para ejercer acciones de guerra o acciones de sustento legal o ilegal, como el robo de gasolina o el narcotráfico; o el control del territorio, ya que quien domina el acceso a la tierra, tiene un vasto poder político y económico.

se encuentran inmersos en una dinámica social compleja, sobrepasando lo meramente material. En un informe del CMH se cita un texto al respecto: “El derecho a la tierra y al territorio es parte fundamental de la vida y la cultura de los pueblos y las comunidades rurales. Se garantizará este derecho a las comunidades afrocolombianas e indígenas y a los campesinos que han carecido de tierra o la tienen en cantidad insuficiente, así como a quienes la han perdido o a quienes teniéndola estén amenazados de perderla como consecuencia de la violencia, el latifundio o la quiebra de los productores”. Ver: Varios. Mandato Agrario. Bogotá: IEPRI; 2003. MACHADO, A., et al. El despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual. Bogotá: 2009, p. 85-86.

²⁵ Ibid., p. 93.

²⁶ Ibid., p. 272.

1.3 Reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas sobre la tierra: antecedentes y materialización de la configuración del derecho fundamental a la restitución de tierras

Colombia ha afrontado un escenario complejo de conflicto armado interno desde hace varias décadas, dando lugar al desplazamiento forzado de muchos ciudadanos y ciudadanas, con el consecuente despojo de tierras de población mayoritariamente campesina. A partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, se observa en el proceso de restitución un mecanismo expedito, adecuado, estable y duradero que sirve para tramitar y resolver las solicitudes de las víctimas.

Este instrumento, de reciente aplicación, ha propiciado avances sin precedentes en el país e incluso en el contexto internacional de la justicia transicional. Por esta razón, requiere del apoyo decidido de la sociedad y del Estado, coadyuvando así a la superación de las causas estructurales del conflicto armado en un momento histórico muy particular.

A continuación, se identificarán los hitos más importantes en la restitución de tierras, comenzando por los antecedentes de este proceso: i) los mecanismos de protección patrimonial en favor de la población desplazada, dispuestos en la Ley 387 de 1997 y en el Decreto 2007 de 2001; ii) los lineamientos de política pública proferidos por la Corte Constitucional frente a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, a partir de la Sentencia T-025 de 2004; iii) la caracterización del proceso de restitución establecido en la Ley 1448 de 2011, destacando su naturaleza y alcance, así como sus rasgos distintivos.

Los anteriores elementos permitirán comprender la forma en que el proceso no solo supera el mecanismo de protección patrimonial, sino que se apropia de los objetivos y de los parámetros trazados por la Corte Constitucional y la normatividad internacional en materia de Derechos Humanos. En resumen, se mostrará cómo dicho instrumento es una respuesta clara, duradera y adecuada, al mismo tiempo que establece medidas para garantizar a las víctimas de despojo y abandono forzoso de tierras su derecho fundamental a la restitución.

1.3.1 El aporte de la protección patrimonial como antecedente de la restitución de tierras

La Ley 387 de 1997 se constituyó en un hito muy importante en la política pública del Estado, encaminada a la adopción de medidas para la prevención del desplazamiento forzado junto con la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de la población víctima. Dentro de las medidas adoptadas, se destacan aquellas encaminadas a la defensa patrimonial de los afectados, las cuales tienen por objeto la salvaguarda de la relación jurídica (de propietario, poseedor, tenedor u ocupante de baldío) con las tierras que fueron despojadas y/o abandonadas con ocasión de las actuaciones de grupos armados.

Por ejemplo, en el artículo 14, numeral 3 de esta norma, se imputó al Gobierno Nacional la obligación de desarrollar acciones para mitigar los riesgos contra la vida e integridad de las personas y de los bienes patrimoniales de la población desplazada. Mientras que en el artículo 15 dispuso que, cuando persistiera la situación de emergencia humanitaria, se auspiciara la conformación y permanencia de equipos interinstitucionales para la protección del desplazado y de sus bienes patrimoniales.

Por otra parte, en el artículo 19 se estableció el deber a cargo del entonces Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), hoy Incoder, de llevar un registro de los predios rurales abandonados por las personas desplazadas. Asimismo, el instituto debía informar a las autoridades competentes para que procedieran a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad, cuando se adelantaren contra la voluntad de los titulares. Precisamente, en desarrollo de lo dispuesto por ley, el Gobierno profirió el Decreto 2007 de 2001, mediante el cual se establecieron las siguientes medidas de protección patrimonial en beneficio de la población desplazada:

- a) La declaratoria, por cuenta de los comités municipales, distritales o departamentales de atención integral a la población desplazada, de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia (denominada Ruta Colectiva de Protección). Para hacer efectiva esta medida, se estableció un mecanismo de construcción de informes de predios, para lograr la identificación de los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, ubicados dentro de la respectiva

zona, determinando el período de vinculación de cada uno de ellos con el respectivo inmueble. Hecha esta actuación, dichos comités debían proceder a informar a la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente sobre la declaratoria de zona de riesgo inminente de desplazamiento, señalando a los propietarios o poseedores de predios rurales que pudieren resultar afectados. Además, se encontraban facultados para solicitar la no inscripción de actos de enajenación o transferencia a cualquier título, mientras permaneciera vigente la declaratoria referida.

La enajenación no podría efectuarse salvo que existiera una autorización por parte del mencionado organismo. Una actuación similar era viable ante el Incora, buscando que esta entidad se abstuviera de adelantar procedimientos de titulación de baldíos en la zona de riesgo inminente de desplazamiento, por cuenta de personas distintas de aquellas que figuraran como ocupantes en el informe avalado por el comité.

- b) La otra medida de protección es la denominada Ruta Individual, que inicia mediante la declaración individual de las personas afectadas por el abandono de tierras ante el Ministerio Público. Acto seguido, esta entidad remite las declaraciones ante el Incoder, para que allí fueran ingresadas al Registro Único de Predios y Territorios Abandonados e igualmente se informara a las oficinas de registro de instrumentos públicos correspondientes para la prohibición de actos de enajenación o transferencia sobre dichos predios.

Como se observa, antes de proferirse la Ley 1448 de 2011, se adoptaron medidas importantes para proteger los derechos sobre las propiedades pertenecientes a las víctimas de desplazamiento forzado. En efecto, la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia y la identificación de propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes dentro de la respectiva zona, fueron herramientas importantes para evitar enajenaciones y actuaciones ilegales.

Para dinamizar este trabajo, con el apoyo de la cooperación internacional, el Gobierno Nacional creó el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, que a partir del año 2003 lideró la gestión y acompañamiento a las entidades públicas competentes en materia de protección patrimonial. Más adelante, luego de la expedición de la Ley 975

de 2005, que empezó a plantear los mecanismos de restitución de bienes a través de los procesos judiciales y bajo la creación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes, el Proyecto Tierras empezó a trabajar en la construcción de estrategias para la restitución.

Este trabajo se inició desde el acercamiento de los equipos regionales del PPTP con las víctimas a partir del impulso a las medidas de protección. Para tales efectos, se tomaron casos significativos para la documentación (bien por tratarse de un patrón en la zona, por la técnica utilizada para el despojo, por la magnitud de población afectada u otros criterios que las regiones consideraron especiales). En este esfuerzo se logró una primera identificación de diferentes formas de despojo en regiones con características disímiles como los departamentos del Magdalena, Caquetá, Santander, Antioquia y regiones como Catatumbo y Magdalena Medio; lo que arrojó una primera propuesta de tipología de despojo²⁷ ajustada posteriormente.

Para el año 2009, el PPTP se propuso integrar a la documentación del caso el análisis sobre los posibles mecanismos para la reversión del despojo, consolidando finalmente unas rutas de restitución que operaran con los mecanismos legales existentes hasta ese momento. En esa época se documentaron casos como: corregimiento de Aquitania, municipio de San Francisco, Antioquia; predios Villa Luz, Santa Rosa, La Tolúa; predio El Encanto, de los municipios de Chibolo y Plato en el Magdalena; corregimiento La Florida, municipio de Cajamarca, Tolima; parcelación El Toco, municipio de San Diego, Cesar; Las Pavas en los municipios del Peñón y San Martín de Loba, Bolívar; comuna 7 de Barrancabermeja, Santander; y Los Alpes, San Pablo, Bolívar.

Las iniciales tipologías de despojo encontradas por el PPTP parten del concepto de abandono y despojo definido así:

Por abandono de tierras se entiende la acción por la cual las personas o comunidades se ven obligadas a dejar tierras o territorios en los que vivían o trabajaban, fuera como propietarios, poseedores, ocupantes o tenedores, por causas como:

²⁷ Lesión enorme, caducidad administrativa, cobro de cartera morosa, irregularidades en procesos de extinción de dominio, falsificación de escrituras y legalización en notarías, ventas forzadas sin lesión enorme, despojo material.

- Amenazas sobre su vida o la vida de sus seres cercanos
- Amenazas sobre su patrimonio o el patrimonio de sus seres cercanos
- Por el temor general sobre la zona por la violencia.

Así pues, el abandono se refiere a que la persona no pueda usar, gozar y disponer libremente de su bien.

Por **despojo de tierras**, el PPTP ha entendido todas aquellas actuaciones mediante las cuales un bien ha salido del patrimonio de la persona, ya sea por circunstancias de hecho o a través de negociaciones o acciones que han sido revestidas con apariencia de legalidad sean administrativas o judiciales, todos estos surgidos de un aprovechamiento de la violencia.

Como mecanismos para viabilizar el despojo, el PPTP ha identificado la siguiente tipología:

- **Venta forzada:** negocios en los que el actor armado obligó al campesino a transferirle su derecho de propiedad a él o a un testaferro.
- **Ventas forzadas en contextos de violencia:** situaciones en las que un particular se aprovecha de la situación de amenaza, violencia generalizada y vulnerabilidad del campesino para lograr la venta.
- **Venta por valores muy bajos:** negocios donde una de las partes se aprovecha de la condición de vulnerabilidad del campesino, ante la presión del actor armado, para comprarle por precio irrisorio.
- **Transferencia fraudulenta:** actuaciones en las que, a través de documentos falsos, el actor armado o sus testaferros consiguen hacerse a la propiedad de los inmuebles.
- **Revocatoria del título:** revocatoria ilegal de los títulos otorgados por parte de la entidad responsable de la asignación de tierras a campesinos pobres, para luego titularlos a victimarios o sus testaferros.
- **Titulaciones de predios abandonados por la población desplazada:** solicitud de titulación por parte de actores armados, sus testaferros o particulares, de predios abandonados por la población desplazada,

alegando la ocupación del mismo ante la entidad competente o la posesión ante los jueces.

- **Despojo material:** situaciones en las que el actor armado o sus testaferros obligan a la persona salir del predio e inician la posesión del mismo.
- **Despojo de territorios étnicos:** situación en la que una comunidad, mediante diversas formas o mecanismos administrativos, judiciales o de hecho, pierde la posibilidad de disfrutar sus derechos sobre el territorio.
- Asociado al despojo, el PPTP encontró como afectación recurrente la **pérdida del predio por imposibilidad de pago**, que se define como aquella situación en la que una persona se ve impedida a cumplir con sus obligaciones hipotecarias con ocasión del desplazamiento y por ello pierde el predio ante la entidad acreedora.²⁸

Adicionalmente, el PPTP se dio a la tarea de documentar el fenómeno de compraventas masivas, así como la acumulación indebida de la tierra en los Montes de María y Catatumbo, fenómenos que fueron visualizados a raíz de las solicitudes de protección masiva en estas regiones y de las actuaciones de los comités departamentales y municipales de desplazados, en su momento, para la aplicación de la Ruta Colectiva de Protección Patrimonial.

Por otro lado, partiendo de las tipologías desarrolladas por el PPTP, diversas organizaciones y la academia se dieron a la tarea de analizar esta realidad. Para ello, construyeron otras tipologías como las publicadas por Grupo de Memoria Histórica, que luego fueron retomadas por el Informe de Desarrollo Humano del PNUD e identifican las siguientes formas:

- **Coerción y violencia sin el uso de figuras jurídicas** (despojo directo y violento)

En esta tipología la violencia es la protagonista del despojo. Su ejercicio en contra de la integridad física pasa por diferentes formas, entre ellas: amenazas contra la vida e integridad física; actos ejemplarizantes y cadenas de pánico; torturas, asesinato, intimidación; destrucción de

²⁸ Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Experiencias de Documentación y Recuperación de Tierras Despojadas y Abandonadas con Ocasión del Conflicto Armado Interno. Bogotá 2010. Pág. 15.

documentación oficial, coacción para la toma de determinaciones asociadas con transferencia de derechos; compraventas forzadas con vicios de consentimiento y lesión enorme; ocupación de predios del Estado, despojo de parcelas colindantes y traspaso de derechos de propiedad a terceros mediante testaferrato.

- **Uso ilegal de figuras jurídicas e institucionales**

Se invocan normas jurídicas para adjudicar derechos sobre la tierra en violación de otras reglas jurídicas.

- **Actos ilegales de enajenación entre particulares**

Despojo por vía de hecho administrativa o judicial; falsificación de títulos y escrituras; falsa tradición mediante falsificación de escrituras y certificados de libertad.

- **Otras modalidades**

Se refiere a situaciones como: embargos por deudas y remate de propiedades abandonadas; intercambio y usufructo de propiedades; abandono y apropiación sin transacción comercial; adulteración de registros; expedición fraudulenta de registros; compra de derechos a través de hipotecas y deudas; y apropiación de ciénagas y playones, incluyendo desecación de ciénagas para ampliar latifundios.

- **Operación del mercado**

Cobija acciones como: compras masivas de tierras con presunción de legalidad, usando información privilegiada sobre deudas y situación de vulnerabilidad de los dueños de los derechos; falta de competencia en el mercado y de insolvencia de los campesinos que los obliga a vender a precios no comerciales; procesos de desarrollo sin apoyo estatal que expulsan a la población del campo.

Todos estos trabajos de investigación y documentación de las dinámicas del despojo fueron un insumo fundamental en el momento de la expedición de la Ley 1448 de 2011, que dio vida a la Unidad de Restitución de Tierras y la acción de restitución de tierras como la conocemos actualmente.

1.3.2 La Corte Constitucional frente al desplazamiento forzado y la restitución de tierras

La Corte Constitucional, mediante Sentencia T-025 de 2004, declaró que la reiterada vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada llegó a constituir un estado de cosas inconstitucional. A partir de esto, estableció una serie de órdenes en materia de políticas públicas a las instituciones del Estado, con el fin de garantizar y proteger derechos fundamentales.

El alto tribunal, en cumplimiento de las facultades superiores que le ordenan mantener la competencia sobre los casos hasta tanto se restablezcan por completo los derechos vulnerados o cesen las amenazas, ha proferido numerosos autos de seguimiento a la Sentencia T-025. En ellos se precisaron condiciones y criterios a tener en cuenta por este cuerpo colegiado para declarar la superación del estado de cosas inconstitucional. Así, entre otros aspectos, se confirieron plazos y compromisos a las autoridades; se evaluó la política pública y su idoneidad para garantizar los derechos de la población desplazada; se reflexionó sobre el compromiso de las entidades territoriales; y se promovió la participación de la sociedad civil y de las universidades para hacer seguimiento.

Específicamente, en los autos 185 de 2004, 176, 177 y 178 de 2005, el alto tribunal hizo seguimiento a las órdenes dictadas y al cumplimiento efectivo de los compromisos del Estado en beneficio de la población desplazada. En todos ellos, la Corte reconoció algunos avances y esfuerzos; sin embargo, sostuvo que estos no eran suficientes para superar el estado de cosas inconstitucional y que no se estaba avanzando de forma acelerada y sostenida en dicha dirección.²⁹

Con el transcurrir de los años, la Corte ha formulado herramientas analíticas y conceptuales que han facilitado el estudio de la política pública en beneficio de la población desplazada. Así, por ejemplo, mediante pronunciamientos efectuados durante los años 2007 y 2008, el tribunal ha condensado el abordaje del estudio del estado de cosas inconstitucional en cinco aspectos:

²⁹ "A pesar de que se ha informado a la Corte sobre ciertos avances importantes en áreas críticas de la política de atención a la población desplazada, no se ha demostrado que se haya superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, ni que se esté avanzando en forma acelerada y sostenida hacia su superación". Corte Constitucional, Auto 218, de 2006.

(...) **(a)** la adopción y aplicación de indicadores de goce efectivo de derechos; **(b)** la introducción de un enfoque diferencial en la respuesta estatal (...); **(c)** la participación de las organizaciones de desplazados así como de la sociedad civil (...); **(d)** la rendición pública de cuentas de manera específica ante los propios desplazados (...) y **(e)** el compromiso de las entidades territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional (...)."³⁰

Asimismo, la Corte dictó que si el Gobierno Nacional lograba demostrar que existen soluciones duraderas en algunos temas, podría darse como superado el estado de cosas inconstitucional, lo que ha sido recogido a través de diferentes ejes. Cada uno analizado a la luz de los avances, así como del nivel de compromiso y su desempeño específico en relación con el nivel de responsabilidad de las entidades a cargo. Los puntos a considerar fueron los siguientes:

- (...) **a)** Goce efectivo de derechos por parte de un alto porcentaje de la población desplazada y demostración de que están dadas las condiciones para mantener este resultado y avanzar sosteniblemente en lograr que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales.
- b)** Corrección de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional, en especial (i) La insuficiencia de recursos y (ii) la precaria capacidad institucional. Estas causas deben ser corregidas a nivel nacional y territorial, según las prioridades departamentales y locales fijadas con base en la expulsión y recepción de Desplazados.
- c)** Demostración de que las políticas públicas relacionadas con cada uno de los derechos constitucionales de los desplazados conducen efectivamente a lograr el goce efectivo de los derechos por parte de los desplazados, lo cual comprende dos aspectos esenciales reiterados por la Corte en numerosas providencias: (i) La orientación de manera racional de las políticas públicas para alcanzar dicha finalidad y (ii) la introducción de un enfoque diferencial, en especial respecto de mujeres, menores, adultos mayores, indígenas, afrocolombianos y personas con discapacidad.
- d)** Demostración de que los desplazados, así como las organizaciones de la sociedad civil que aboguen por sus derechos, participen de manera

³⁰ Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. MP Manuel José Cepeda. Cfr. Cesar Rodríguez Garavito (Coordinador). Más allá del desplazamiento. Bogotá: CIJUS; 2010, p. 738.

oportuna, significativa y efectiva en la adopción de las decisiones estatales que les interesan y los afectan.

- e) Contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del estado de cosas inconstitucional (...).³¹

En relación con la capacidad institucional del Estado, se identificaron algunos aspectos que deberían ser superados tales como: i) falta de cobertura; ii) falencias en la información a la población desplazada respecto del contenido de sus derechos, los mecanismos que aseguran su goce efectivo, la ruta de atención, los tiempos de espera y los funcionarios responsables; iii) deficiencias en el aseguramiento de la integralidad, igualdad y calidad de la respuesta estatal; y iv) la persistencia de los problemas de coordinación de las entidades nacionales responsables de la atención integral a la población desplazada.

En su diagnóstico, la Corte determinó que existían componentes de la política que debían ser replanteados en su totalidad debido al rezago que mostraban, y a que por su diseño amenazaban con perpetuar el estado de cosas inconstitucional. Lo dicho ocurría en los temas de vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras. Así mismo, estableció la prevalencia de componentes de la política que no habían sido realmente articulados y que presentaban vacíos importantes. Por ejemplo, requería mayor complementación la prevención del desplazamiento y la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la no repetición. Por último, se precisaron otros componentes que demandaban sendos avances para lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, entre ellos: la provisión de ayuda inmediata, la atención humanitaria de emergencia, el retorno y la reubicación.

En materia de restitución de tierras, de acuerdo con lo establecido en el Auto 008 de 2009, los objetivos de la política pública³² deberían ser al

³¹ Corte Constitucional, Op.cit., 2009.

³² En relación con la prevención del desplazamiento forzado, la Corte estableció que se debería conformar un sistema que: "(i) funcione en el marco de una política pública de prevención de violaciones de derechos humanos, (ii) cuente con recursos adecuados que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional; (iii) permita un seguimiento permanente de la dinámica del desplazamiento, de la evolución del conflicto armado y de otros factores de alteración del orden público y de seguridad ciudadana que incidan en el desplazamiento forzado; (iv) supere el análisis puramente coyuntural activado por los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo; (v) establezca mecanismos y protocolos técnicos para desvirtuar objetivamente los informes de riesgo; (vi) permitan mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, así no se declare la alerta temprana; (vii) cuente con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, que tenga en cuenta otros sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado y el orden público y sobre violaciones de derechos humanos, de tal manera que sea posible establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento; (viii) facilite la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté

menos los siguientes: **i)** contar con un mecanismo para esclarecer la verdad sobre la magnitud del despojo; **ii)** las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; **iii)** identificar reformas institucionales y normativas necesarias para asegurar la restitución de tierras a la población desplazada; **iv)** diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad y posesión, por ejemplo).³³ Para dar respuesta a lo anterior, el Gobierno Nacional impulsó la expedición de la Ley 1448 de 2011, que consagra una serie de medidas a favor de las víctimas y que, además, contiene un capítulo dedicado específicamente a la restitución de tierras.

1.3.3 El proceso de restitución de tierras frente al estado de cosas inconstitucional

La puesta en marcha del Sistema de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, establecido en la Ley 1448 de 2011, sin duda supuso un importante avance, específicamente en lo que concierne al proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. La prueba de ello está en la consecución de una solución duradera frente a la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado por la Corte Constitucional desde la Sentencia T-025 de 2004, en los términos planteados por los autos de seguimiento.

Lo anterior se ve reflejado en la consecución de resultados importantes en materia de reparación integral a las víctimas, en donde se evidencia que la ley estudiada es una política integral que fortalece la capacidad institucional del Estado. Dentro de sus méritos se halla el haber consagrado un procedimiento especial para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de restitución de tierras, el cual ha logrado ampliarse de forma progresiva. Así, se comienza por las zonas priorizadas a partir de los criterios preestablecidos como son: situación

relacionado con operaciones legítimas del Estado para el mantenimiento del orden público; (ix) retroalimente el sistema de protección individual a líderes y personas desplazadas a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia; y (x) de una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emita el CIAT". Corte Constitucional, Op.cit., 2009.

33 Ibid. A renglón seguido, la Corte planteó que: "La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento".

de seguridad, densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno.³⁴

La instauración de este mecanismo ha permitido avanzar de forma significativa en la consecución de la verdad sobre el despojo y el abandono forzado, ya que se adoptaron herramientas efectivas para la configuración de la prueba y la sistematización de la información relacionada con los casos. Esta labor no solo ha facilitado el desarrollo de la etapa judicial, sino que ha contribuido con los procesos de verdad histórica y, en general, con la consecución de la reparación integral.

De igual forma, a partir del reconocimiento del carácter de derecho fundamental de la restitución de tierras,³⁵ se logró conferirle al proceso un carácter constitucional en concordancia con los objetivos de la justicia transicional y la salvaguarda de las víctimas del conflicto armado interno. En consecuencia, debe reconocerse que dada la vocación transformadora de la Ley 1448 de 2011, se adoptaron medidas complementarias a la restitución jurídica y material, como son el alivio de pasivos, los proyectos productivos y el acceso al subsidio de vivienda para garantizar la sostenibilidad del retorno.³⁶

También se destacó el cabal cumplimiento institucional de las órdenes que la Corte Constitucional ha efectuado en sus pronunciamientos judiciales, siendo muestra: la inclusión de la inversión de la carga de la prueba, la prueba sumaria, las presunciones de despojo o abandono forzado, la presunción de pruebas fidedignas³⁷ y, a la par, la posibilidad de que las víctimas acudieran directamente y sin necesidad de representante ante los jueces especializados.³⁸

Igualmente, la posibilidad de que las víctimas sean representadas judicialmente por parte de la Unidad de Restitución de Tierras y la gratuidad del proceso, entre otras medidas, constituyen el cumplimiento cabal de las órdenes que la Corte Constitucional ha efectuado en sus pronunciamientos judiciales.³⁹ Además, estos mecanismos imprimen una mayor celeridad, y permiten adecuar las cargas de las partes en favor de las víctimas, lo que sin

34 Véanse el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 599 de 2012.

35 Corte Constitucional. MP Catalina Botero. Sentencia T-821. Bogotá: 2007.

36 Congreso de la República de Colombia. Ley 1448 de 2011, Arts. 121 y ss.

37 *Ibid.*, Art. 77 y ss.

38 *Ibid.*, Art. 81 y ss.

39 En este aparte, es de destacar los fallos emitidos por la Corte Constitucional alrededor del control constitucional, entre ellas la C- 438 de 2013, C- 715 de 2012, C. 253A de 2012, C 099 de 2013.

duda representa avances significativos en la superación del estado de cosas inconstitucional.

Referencias bibliográficas

Publicaciones

- Acción Social. Desplazamiento Forzado en Colombia, marzo de 2010., p. 2. Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en: http://www.dps.gov.co/documentos/CIDH_Desplazamiento_Forzado_en_Colombia_Marzo_2010_para_Canciller%C3%ADa1.pdf
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP). Síntesis de la experiencia del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Bogotá: 2010
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP). Experiencias de documentación y recuperación de tierras abandonadas y despojadas con ocasión del conflicto armado. Bogotá: 2010.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Colombia: Imprenta Nacional; 2013, p. 158. Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-12-sept.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. Justicia y Paz. Tierras y Territorios en las versiones de los paramilitares. Bogotá: 2012, p. 25.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. La masacre de El Salado. Esa guerra no era nuestra. Bogotá: Ediciones Semana; 2009
- Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico – Facultad de Economía Universidad de los Andes. Colombia en movimiento un análisis descriptivo basado en la Encuesta Longitudinal. Bogotá: Universidad de los Andes; 2011. Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en: <http://encuestalongitudinal.uniandes.edu.co>
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Grupo de Memoria Histórica. La masacre de El Salado: esa guerra no era nuestra. Bogotá: 2009, p. 190.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). La crisis humanitaria en Colombia persiste. El Pacífico en disputa. Informe de desplazamiento forzado en 2012. Bogotá: Documentos Codhes No.26; 2013.
- INDEPAZ. Proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Proceso_de_paz_con_las_Autodefensas.pdf
- MACHADO, A., et al. El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual. Bogotá: 2009
- PNUD. Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación. Bogotá: Colección cuadernos INDH; 2011.
- PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia Rural: Razones para la esperanza.

- Varios. Mandato Agrario. Bogotá: IEPRI; 2003
- REYES, A. Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma; 2009.

Prensa

- Verdad Abierta. La desmovilización: el proceso de paz (2003-2006). Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/la-historia/244-la-historia/auc/54-periodo4>
- Verdad Abierta (2011, 24 de marzo). Bandas criminales impiden reparar a víctimas del Urabá. Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/45-reparaciones-a-victimas/3149-bandas-criminales-impiden-reparar-a-victimas-del-uraba>
- Revista Semana (2012, 9 de julio). ¿Existe un grupo armado ilegal contra la restitución de tierras? Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/existe-grupo-armado-ilegal-contr-restitucion-tierras/260862-3>
- Verdad Abierta. La estrategia de despojo de tierras de los hermanos Castaño. Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en:
<http://www.verdadabierta.com/tierras/despojo-de-tierras/5245-la-maquina-de-despojo-de-tierras-de-los-hermanos-castano>
- Verdad Abierta. Grupos armados e impunidad, talón de Aquiles de la restitución. Recuperado el 11 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/tierras/lideres-de-tierras/4902-grupos-armados-e-impunidad-talon-de-aquiles-de-la-restitucion>

Normatividad

- Congreso de la República de Colombia. Ley 135 de 1961 y Ley 1 de 1968.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1448 de 2011.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1448 de 2012.
- Corte Constitucional. MP Catalina Botero. Sentencia T-821. Bogotá: 2007
- Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. MP Manuel José Cepeda. Cfr. César Rodríguez Garavito (Coordinador). Más allá del desplazamiento. Bogotá: CIJUS; 2010
- Presidencia de la República. Decreto 4801 de 2011.

Capítulo II

Implementación de la ley



Implementación de la ley

En este capítulo se muestran los principales resultados de la acción de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), en cumplimiento del objetivo misional trazado para la entidad en el artículo 104 de la Ley 1448 de 2011. En el mismo, se dispone que la URT “tendrá como objetivo fundamental servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados.”

A lo largo del capítulo II se presentan los resultados cuantitativos y cualitativos de la intervención de la Unidad de Restitución de Tierras, atendiendo a las directrices, formulación de la política pública y a la construcción de los procedimientos, metodologías y herramientas desarrolladas a lo largo de la implementación del proceso y, por tanto, de la puesta en marcha de la institución.

El capítulo se divide en seis secciones. i) El montaje de la Unidad de Restitución de Tierras como institución pública y la estructuración de sus procesos misionales. ii) La etapa administrativa del proceso de restitución, en cuanto responde a las funciones de diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF en adelante Registro de Tierras Despojadas) (en esta sección se presentan las acciones en materia jurídica, catastral y social para cumplir con tal mandato). iii) Los avances en materia judicial, en lo que atañe a la Unidad de Restitución de Tierras como encargada de la representación judicial de las víctimas. iv) Los principales resultados en las medidas complementarias a la restitución, en lo que refiere directamente a la Unidad de Restitución de Tierras, como son los alivios de pasivos, proyectos productivos y las priorizaciones para el otorgamiento de subsidio de vivienda rural por parte del Banco Agrario. v) También la presentación de las acciones en materia de protección, prevención y seguridad y vi) Finalmente, se analizan los resultados de la articulación interinstitucional en el marco del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv), al igual que algunos de los análisis resultado del monitoreo a los fallos de restitución.

2.1 La Unidad de Restitución de Tierras: un desafío institucional

A partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, la creación de la Unidad de Restitución de Tierras planteó importantes retos para poder materializar esta política pública. Tarea enmarcada en la misión de conducir a las víctimas de abandono y despojo, a través de la gestión integral para la restitución sostenible de sus tierras y territorios, hacia la realización de sus derechos y la construcción de la paz en Colombia.

Esta materialización significó, además de asumir la implementación de todos los aspectos misionales que son el núcleo y razón de ser de la Unidad de Restitución de Tierras, aspectos organizacionales, administrativos, financieros y de planeación que soportan y apoyan los procesos misionales, de los cuales depende en gran medida el correcto funcionamiento de la institución. En principio, esto significó la necesidad de conformar equipos idóneos y cualificados, además de dar cumplimiento a los requisitos formales que implica la constitución de una entidad pública con autonomía técnica y administrativa como lo previó la ley.

2.1.1 Antecedentes

La historia de la conformación de la Unidad de Restitución de Tierras, al igual que la de los mecanismos de restitución de tierras, fue en gran medida producto de las reflexiones y resultados aportados por el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Operacionalmente, esto supuso que se diera un primer momento de transición entre la culminación del PPTP y la conformación de la Unidad, mientras se sucedía la apropiación de recursos provenientes de la Nación para el funcionamiento de la nueva entidad pública. Lo anterior implicó apelar a la generosidad que durante el Proyecto Tierras se obtuvo de la cooperación internacional para poder iniciar labores. Posteriormente, fueron incorporados los recursos públicos para arrancar la operación de la Unidad de Restitución de Tierras.

Los primeros momentos de la entidad, en el año 2012, supusieron una ardua labor en la estructuración de la Dirección General, la Subdirección, las Direcciones Técnicas, las Direcciones Territoriales y los equipos de trabajo. Lo

que significó la ubicación de sedes y dotación mobiliaria en varias regiones del país, la contratación de equipos de trabajo y la creación de una imagen institucional, entre otros aspectos.

Es de resaltar que uno de los aspectos más relevantes de la conformación institucional, que es estandarte de la entidad, ha sido la alta cualificación técnica de sus equipos de trabajo y los perfiles de sus líderes. Profesionales altamente formados y con idoneidad técnica para el manejo de los temas, lo que se combina con su sensibilidad y compromiso hacia las víctimas. No siempre el servicio público logra estas dos cualidades en sus equipos, pero, para la Unidad de Restitución de Tierras, esto ha impactado positivamente en su estructura organizacional. Además, ha generado una especie de mística institucional, que es objeto de reconocimiento constante por quienes se acercan al trabajo de la URT.

El requerimiento de personal para suplir las necesidades institucionales a nivel nacional demandó una ardua labor de incorporación, dado que no existían en el país profesionales expertos en restitución de tierras o en la Ley 1448 de 2011. Se debe tener en cuenta que este es un tema nuevo a nivel nacional, por lo cual se aprovechó el acumulado del Proyecto Protección de Tierras durante una primera etapa de conformación institucional. En el paulatino crecimiento de la Unidad de Restitución de Tierras, fue necesario disponer de mucho trabajo de capacitación y generación de herramientas para los nuevos colaboradores que se fueron incorporando.

2.1.2 El presente

La Unidad de Restitución de Tierras tiene actualmente presencia en 17 departamentos del país, a través de sus 17 direcciones territoriales, que funcionan en 23 oficinas. Cada una de ellas cuenta con profesionales jurídicos, catastrales (ingenieros y topógrafos) y de diversas áreas de las ciencias sociales que se encargan de la atención directa al público, así como de recabar la información necesaria, tramitar los casos hasta llevarlos al juez y hacer seguimiento en el posfallo.

En la atención al público, la Unidad de Restitución de Tierras ha procurado brindar un trato de calidad y dignificante a las personas que asisten a sus sedes,

contando con espacios físicos adecuados para escucharlos. Las entrevistas pueden demorarse de una a cinco horas y no siempre se desarrollan en un solo día. Igualmente, se brinda apoyo psicosocial a las víctimas en la medida en que deben recordar hechos de violencia que marcaron sus vidas. En este proceso, que conlleva traer a la memoria dolorosos acontecimientos, la URT tiene claro que no se les debe revictimizar.

Igualmente, la Unidad de Restitución de Tierras ha tomado en serio la necesidad de llegar a las regiones más afectadas por el conflicto y, por ello, tres de sus sedes no se encuentran ubicadas en ciudades capitales, sino en municipios que facilitan el acceso de las víctimas, como Apartadó, Cauca y Carmen de Bolívar. Asimismo, se implementa una importante metodología de realización de jornadas comunitarias, en municipios y veredas en donde sea más fácil para las víctimas acceder a la información y al trámite. La entidad no está esperando que las víctimas se acerquen a ella, va en busca de ellas para que conozcan y accedan a sus derechos.

2.2 Hacia la consolidación de una estructura institucional

Casi paralelamente con la estructuración física y del recurso humano de la Unidad de Restitución de Tierras se procedió a perfeccionar asuntos relacionados con la planeación y los procesos institucionales, además de los mecanismos, programas, lineamientos internos y rutas de acción. En efecto, el fortalecimiento de los procesos administrativos en cabeza de la Secretaría General y sus áreas internas, como la de Gestión Contractual, Talento Humano, Gestión Administrativa y Documental, Atención al Ciudadano y Gestión Financiera, significó un reto y a la vez un logro importante en consolidar el funcionamiento institucional.

La construcción de la Unidad de Restitución de Tierras y la apertura de sus sedes en tan poco tiempo significaron una labor maratónica, con un crecimiento y fortalecimiento acelerado y exponencial. Solamente en el año 2012 se logró poner en funcionamiento 8 de las 17 direcciones territoriales con que cuenta la URT en la actualidad a nivel nacional. Para el año 2013, se inició el funcionamiento de las 9 oficinas restantes y luego se fueron abriendo las sedes satélites.



A 2014 se cuenta con 17 direcciones territoriales que operan en 23 oficinas distribuidas así:

Dirección territorial	Sede oficina
Antioquia	Medellín
	Apartadó
	Caucasia
Córdoba	Montería
Cesar	Valledupar
Magdalena	Santa Marta
Atlántico	Barranquilla
Bolívar	Cartagena
	Carmen de Bolívar
Sucre	Sincedejo
Norte de Santander	Cúcuta
Magdalena Medio	Barrancabermeja
	Bucaramanga
Nariño	Pasto
	Tumaco
Tolima	Ibague
Cauca	Popayán
Valle del Cauca	Cali
	Pereira
Putumayo	Mocoa
Meta	Villavicencio
Bogotá	Bogotá, D.C.
Chocó	Quibdó
17 Direcciones territoriales	Total oficinas 23

En cuanto a las características del personal, se tiene que un 55% de la planta de funcionarios a nivel nacional equivale a mujeres. Por otro lado, el 50% de los funcionarios se encuentra en el rango de 31 a 40 años.

Para alcanzar estos logros, tres grandes ejes o principios inspiraron (e inspiran) a la gestión de la actual Secretaría General: (i) cultura de la legalidad, (ii) planeación y gestión y (iii) humildad más voluntad. Pasar de lo bueno a lo sobresaliente debe ser más que una frase retórica, el sentido de pertenencia con la institución, el ser competitivos, innovadores y trabajar para que esta

oportunidad histórica, además de lograr la satisfacción de los derechos de las víctimas, permita la estructuración de un modelo de gestión pública ejemplar, es un compromiso para la administración.

La creación de institucionalidad no está escrita en texto alguno, pero sí las normas que deben observarse para su adecuado funcionamiento. En esto, la URT ha enfrentado constantemente el reto de operar con normas transicionales en lo misional, pero en materia de sus procesos de apoyo, está sometida al régimen ordinario que por sus tiempos y trámites no permite la misma celeridad en el proceso. La construcción y crecimiento de esta entidad fue totalmente acelerado y exponencial. Se ha avanzado a pasos agigantados enfocados siempre en que cada acción y cada decisión repercuta directamente en una familia o una víctima.

En lo que respecta a la planeación y gestión institucional, es importante señalar las transformaciones que se dieron hacia la construcción de un Sistema Integrado de Gestión (SIG). La transición hacia una entidad organizada es fundamental para el logro de los objetivos misionales y para la prestación de un servicio de calidad. El Sistema Integrado de Gestión ha permitido reconocer, coordinar y orientar los procesos misionales de la Unidad de Restitución de Tierras para evitar la revictimización y la pérdida de credibilidad en los objetivos de la institución.

El SIG es una herramienta disponible para la dirección y el control de la entidad; además, refleja el funcionamiento de la misma. La URT cuenta con un enfoque de planeación y gestión por procesos, que permite determinar y ejecutar una serie de actividades relacionadas entre sí. Adicionalmente, fue creado, al interior de la entidad, el Comité Integrado de Gestión y Eficiencia Organizacional, como máxima autoridad de decisión sobre el SIG. Al mismo tiempo, se estableció un equipo de eficiencia organizacional encargado de asesorar a las dependencias en la puesta en marcha del SIG.

El SIG institucional se encuentra regulado por la Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública (Ntcgp) 1000:2009; el Modelo Estándar de Control Interno (Meci) 1000:2005; el Sistema de Desarrollo Administrativo (Sisteda); supresión y simplificación de trámites y lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión; la política de racionalización de trámites y procedimientos administrativos y estrategia de Gobierno en Línea; las estrategias anticorrupción; y el Sistema Nacional de Archivos.

Por su propia naturaleza, la construcción del SIG está en permanente ejecución, mejoramiento, validación y transformación. Este trabajo ha permitido el fortalecimiento de la institucionalidad y la promulgación de una cultura de la calidad. Con la unificación de los procesos y procedimientos en un único sistema controlado se ha logrado racionalizar el trabajo, al igual que consolidar una cultura de la calidad.

En el marco de la labor realizada para la definición de procesos, el primer gran resultado fue la aprobación, el 22 de febrero de 2013, del mapa de procesos de la Unidad de Restitución de Tierras, elemento que se convirtió en el esquema a través del cual se organizan y desarrollan todas las actividades de la institución. En él se definen insumos, productos y líderes de cada proceso. Esta primera versión del mapa establece siete procesos estratégicos, tres misionales (compuestos a su vez por siete subprocesos), seis de apoyo y uno de evaluación.

Posteriormente, se adelantó la implementación de los procesos en tres fases: la divulgación de los elementos generales del SIG y la documentación relacionada a cada proceso; la socialización y apropiación de los procedimientos e instrumentos; y el seguimiento a la implementación. A nivel nacional, en la URT se concibió la construcción de un portal institucional de divulgación interna llamado El Sitio; el cual ha permitido implementar una cultura organizacional, de fácil acceso y uso, alrededor del SIG.

Para el año 2014, se ha avanzado en la caracterización de los procesos y en la divulgación, bajo la estrategia que se denominó abordar el avión, por medio de la cual se busca socializar a profundidad los componentes del SIG y establecer rutas para contribuir a la mejora continua de los documentos.

2.3 Los procesos misionales en la Unidad de Restitución de Tierras

Para lograr la gestión dentro del desarrollo de la política, a la Unidad le corresponde el trámite de las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas para víctimas individuales y para comunidades étnicas y afrodescendientes. De la misma manera, es de competencia de la entidad la formulación de las solicitudes

de restitución ante los jueces especializados, al igual que acatar las órdenes de los jueces y magistrados de la república contenidas en los fallos de restitución, principalmente aquellos que disponen la compensación, alivios de pasivos o administración de proyectos productivos agroindustriales.

En consecuencia, los procesos misionales establecidos para la URT son: gestión de restitución Ley 1448 de 2011 (con los subprocesos de registro y etapa judicial), gestión de restitución de derechos étnicos territoriales (con los subprocesos de medidas de prevención, caracterizaciones y registro, etapa judicial) y Gestión posfallo (con los subprocesos de cumplimiento de órdenes URT y articulación para el cumplimiento de órdenes). A continuación, se presentan los objetivos y alcances definidos para estos procesos en los documentos de caracterización:

2.3.1 Proceso de gestión de restitución Ley 1448 de 2011

Registro: Su objetivo es decidir sobre la solicitud de inscripción del predio en el RTDAF que administra la Unidad de Restitución de Tierras.

Etapas judicial: Su objetivo es procurar el ejercicio de una representación técnica de calidad, dirigida a la protección y garantía del derecho a la restitución de tierras de las personas víctimas de despojo y abandono forzado, a través del cumplimiento del proceso legal establecido en la Ley 1448 de 2011.

2.3.2 Proceso de gestión de restitución de derechos étnicos territoriales

Medidas de prevención: El objetivo es proporcionar las herramientas necesarias y suficientes, tanto jurídicas como administrativas, para garantizar la protección de los derechos de los grupos étnicos existentes en Colombia.

Caracterizaciones y registro: Su objetivo es identificar los hechos de violencia, el contexto de conflicto armado interno en el que se desarrollaron y los factores subyacentes y vinculados al mismo. Adicionalmente, deben identificarse los daños y afectaciones territoriales sobre las comunidades étnicas y sus territorios colectivos, con el fin de realizar un informe de caracterización de las afectaciones territoriales e inscribir en el sistema de registro el territorio colectivo afectado.

Etapas judiciales: El objetivo es reconocer jurídicamente las afectaciones territoriales y daños ocasionados por el conflicto armado interno a las comunidades étnicas, con el fin de poder restituir sus derechos territoriales.

2.3.3 Proceso de gestión posfallo

Cumplimiento de órdenes por parte de la URT: El objetivo es dar cumplimiento a las órdenes impartidas en fallos judiciales dirigidas a la Unidad, en el marco del proceso de restitución de tierras.

Articulación para el cumplimiento de órdenes: El objetivo es realizar acciones de articulación y monitoreo a las órdenes dadas por los jueces en las sentencias de restitución.

Estos tres procesos son la razón de ser de la URT, dado que son aquellos en los que se especializa. Llevar un registro de ellos dentro del SIG, permite el trabajo de mejoramiento continuo a través del seguimiento a lo que se hace y la manera en que se desarrolla. La identificación de los problemas, los obstáculos y las oportunidades de mejora aportan a fortalecer el trabajo en restitución, facilitando la interacción entre el usuario y la Unidad.

La entidad ha procurado mejorar continuamente en los aspectos gerenciales, contractuales, financieros, operativos, humanos y de atención al ciudadano víctima del conflicto en el territorio y en el exterior, de una manera innovadora entre las instituciones del Estado, pero bajo los parámetros de la Constitución y la ley. El común denominador de las acciones llevadas a cabo por la URT es el interés genuino por la construcción de una paz sostenible y duradera a través de su labor.

No obstante, entre los retos que tiene la entidad se encuentra consolidar y asimilar una cultura organizacional propia, que apunte hacia una política de servicio a las víctimas y de cumplimiento con los objetivos trazados por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Referencias bibliográficas

- Departamento Administrativo de la Función Pública. “Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano. MECI 1000:2005”. Bogotá, 2005.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. “Norma técnica de calidad en la gestión pública. NTCGP 1000:2009”. Bogotá, 2009.
- Unidad de Restitución de Tierras. “Acta No. 3 de 2012. Por medio de la cual se establece el compromiso de la Dirección para la implementación y sostenibilidad del Sistema Integrado de Gestión”. UAEGRTD, Bogotá, 2012.
- Unidad de Restitución de Tierras. “Resolución No. 880 de 2013. Por medio de la cual se modifica la Resolución 947 de 2012, que crea el Comité Integrado de Gestión y Eficiencia Organizacional y se dictan otras disposiciones”. UAEGRTD, Bogotá, 2013.
- Unidad de Restitución de Tierras. “Actualización plan estratégico 2013-2014”. UAEGRTD. Proceso: Planeación estratégica. Bogotá, Octubre 9 de 2013.
- Unidad de Restitución de Tierras. “Manual de calidad”. UAEGRTD, Proceso: Mejoramiento continuo. Bogotá, Enero de 2014.
- Unidad de Restitución de Tierras. “RT-RG-CA Caracterización de la Gestión de restitución Ley 1448 – Registro”. UAEGRTD, Proceso: Gestión de restitución Ley 1448. Bogotá, 2014.
- Unidad de Restitución de Tierras. “RT-JU-CA Caracterización de la Gestión de restitución Ley 1448 – Etapa judicial” “. UAEGRTD, Proceso: Gestión de restitución Ley 1448. Bogotá, 2014.
- Unidad de Restitución de Tierras. “RD-MP-CA Caracterización de Gestión de restitución de derechos étnico territoriales – Medidas de prevención”. UAEGRTD, Proceso: Gestión de restitución de derechos étnico territoriales. Bogotá, 2014.
- Unidad de Restitución de Tierras. “RD-CR-CA Caracterización de Gestión de restitución de derechos étnico territoriales – Caracterizaciones y registro”. UAEGRTD, Proceso: Gestión de restitución de derechos étnico territoriales. Bogotá, 2014.
- Unidad de Restitución de Tierras. “RD-EJ-CA Caracterización de Gestión de restitución de derechos étnico territoriales – Etapa judicial”. UAEGRTD, Proceso: Gestión de restitución de derechos étnico territoriales. Bogotá, 2014.
- Unidad de Restitución de Tierras. “PF-AO-CA Caracterización de Articulación para el cumplimiento de las órdenes distintas a la URT”. UAEGRTD, Proceso: Gestión Posfallo. Bogotá, 2014.
- Unidad de Restitución de Tierras. “PF-CS-CA Caracterización de Cumplimiento órdenes URT”. UAEGRTD, Proceso: Gestión Posfallo. Bogotá, 2014.

Páginas web:

- <http://restituciondetierras.gov.co/>
- <http://restituciondetierras.gov.co/>
- <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/>

2.4 Características del proceso de restitución de tierras en Colombia

La restitución de tierras despojadas opera a favor de las víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas en el marco del conflicto armado, a partir del 1 de enero de 1991.¹ Para la delimitación de este componente de reparación también fueron contempladas aquellas situaciones derivadas de manera directa o indirecta de un abandono o despojo forzado de tierras.

Este procedimiento consta de dos etapas, a saber: una administrativa, a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras;² y una judicial, responsabilidad de los jueces o magistrados especializados en restitución (siendo funcionarios que cumplen exclusivamente esta labor). Así, el trámite se considera un proceso mixto, que tiene intervención de la rama ejecutiva y de la rama judicial.

La Unidad de Restitución de Tierras, según el Decreto 4829 de 2011, recibe y decide sobre las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas. Este primer paso es muy importante dado que, para presentar la solicitud de restitución ante el juez especializado, el predio a restituir debe estar registrado.

Durante la etapa administrativa, la Unidad de Restitución de Tierras identifica física y jurídicamente los predios; construye un contexto de los hechos victimizantes; individualiza a las víctimas y sus núcleos familiares; establece la relación jurídica de los afectados con la tierra; y determina los hechos de despojo y/o abandono forzoso. El trabajo de la entidad culmina con la decisión de incluir o no a los solicitantes y a los predios objeto del trámite en el RTDAF. Estar inscrito en tal base, en virtud del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, es requisito de procedimiento para acudir ante los jueces.

¹ Este límite temporal fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-250 de 2012.

² Artículo 1 del Decreto 4801 de 2011, reglamentario de la Ley 1448 de 2011: “La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas es una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, la cual se denominará Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La Unidad es una entidad especializada con una duración prevista de diez (10) años y su sede principal y domicilio estarán en la ciudad de Bogotá, D.C., sin perjuicio de que por razones del servicio se requiera contar con direcciones territoriales para efectos de desarrollar sus funciones y competencias desconcentradas.”

Bajo este marco, acorde con el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, son funciones de la Unidad de Restitución de Tierras, entre otras, las siguientes:

- (...) 1. Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento.
- 2. Incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.
- 3. Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución a que se refiere el presente capítulo.
- 4. Identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.
- 5. Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley (...)

Como se mencionó, la segunda etapa de los procesos de restitución es de índole judicial y es adelantada por los jueces o magistrados especializados en restitución de tierras. Una vez incluido el predio en el RTDAF, los togados decidirán, mediante sentencia, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, si la solicitud es procedente jurídica y materialmente o si niegan las pretensiones. En los casos en que la restitución del bien resulte imposible, la autoridad judicial puede ordenar compensaciones a favor de la víctima. Igualmente, los jueces o magistrados pueden ordenar compensaciones a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.

Cabe recordar que la Unidad de Restitución de Tierras adopta un rol protagónico ante los jueces especializados, ya que tiene la función de ejercer la representación judicial de las víctimas que así lo soliciten, velando por sus intereses en el marco del proceso. De esta manera, el Estado proporciona asistencia legal gratuita a los afectados, configurándose una defensoría pública en asuntos civiles y agrarios asociados al conflicto armado.

2.4.1 Progresividad y gradualidad en la implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente

Para poder iniciar la etapa administrativa de los procesos de restitución, tanto la Ley 1448 de 2011, como sus decretos reglamentarios 4829 de 2011 y 599 de 2012, exigen adelantar ciertos trámites. Para el efecto, se prevé como indispensable efectuar una delimitación de las zonas en las cuales se pueda realizar la intervención en restitución. Esto es lo que se denomina la macro y microfocalización, que no es otra cosa que la delimitación de áreas geográficas para la implementación del proceso de restitución. Lo dicho se enmarca dentro de los principios de gradualidad y progresividad en la implementación del registro, previsto en el inciso 2 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

El numeral 3 del artículo 73 de la Ley 1448 señala que la restitución de tierras debe atender, entre otros, al principio de progresividad, el cual implica:

(...) las medidas de restitución contempladas en la presente ley tienen como objetivo el de propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas (...). Adicionalmente, el artículo 76 indica que el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente deberá implementarse de “(...) 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 (...).

Por ende, esta política requiere aplicarse secuencialmente, es decir, primero en aquellos lugares en donde se han presentado mayores índices de despojo y abandono de tierras, para que luego existan condiciones para el retorno de las víctimas a sus predios con plena tranquilidad. Cuando esto sucede, se cumplen los principios de gradualidad y progresividad en la restitución.

2.4.2 Titulares de la restitución de tierras

La política de restitución adoptó unos criterios específicos, pero lo suficientemente amplios, para que las víctimas de despojo que se vieron obligadas a abandonar sus predios sean titulares de los beneficios dictados por

la ley. Los beneficiarios se identifican a través de cuatro criterios: temporal, material, jurídico relacional y personal.

- **Criterio temporal.** Dispone un marco temporal desde el 1º de enero de 1991 hasta la vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (10 años), es decir, hasta el año 2021 para aplicar la política y beneficiar a las personas víctimas de despojo o abandono forzado.
- **Criterio material.** El despojo o abandono debe haberse configurado con ocasión del conflicto, por lo cual se descartan hechos producidos por disputas entre particulares u otro tipo de desacuerdos que no se enmarquen dentro del accionar de grupos armados o su incidencia en los territorios. No obstante, conforme a la Sentencia C-781 de 2012 de la Corte Constitucional, la categoría de conflicto armado debe entenderse en un sentido amplio, es decir, por afectaciones tanto directas como indirectas del enfrentamiento bélico.
- **Criterio jurídico relacional.** Hace referencia a los tipos de relaciones con la tierra que la ley protege. De allí que la restitución incluya a personas que fueran propietarias, poseedoras o explotadoras de predios baldíos. Los propietarios son aquellos que cuentan con un título de propiedad conforme a las formalidades exigidas por las leyes civiles y agrarias vigentes. Los poseedores son quienes tenían materialmente el control del predio, pero que carecen de la plena propiedad ya sea por la falta de un título constitutivo del dominio o por otras circunstancias, aunque se consideran y actúan como si fueran los verdaderos dueños. Finalmente, los explotadores de baldíos son aquellos que ocuparon y/o colonizaron predios rurales de la nación y que esperaban, gracias a su dedicación al fundo, y a que este ya no resultaba inculto, obtener un título legítimo de propiedad otorgado por el Estado. Esta última categoría cobija a los ciudadanos que fueron beneficiarios con los procesos de reforma agraria o que estaban en proceso de serlo, pero que luego fueron afectados por hechos de violencia que impidieron el otorgamiento de títulos de propiedad.
- **Criterio personal.** Son víctimas de despojo u abandono aquellas personas que desde el 1º de enero de 1991, individual o colectivamente, hubieran sufrido la pérdida jurídica o material de un bien inmueble

sobre el cual tuvieran una relación de propiedad, posesión u ocupación. Es requisito que dicha pérdida hubiera sido ocasionada por infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas de los Derechos Humanos, acaecidas en el contexto del conflicto armado interno.

Finalmente, según el criterio personal, la acción de restitución de tierras también puede ser solicitada por el cónyuge o compañero o compañera permanente con quien se convivía al momento en que ocurrieron las afectaciones. Esto incluye, también, a quienes de conformidad con las reglas del derecho de familia están llamados a suceder en caso de que el titular hubiera fallecido.

2.4.3 Alcances de la restitución de acuerdo con los distintos tipos de derechos sobre la tierra

De conformidad con el artículo 71 de la Ley 1448 de 2011, se entiende por restitución la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior en la que se encontraban las víctimas de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. De otra parte, el artículo 72 de la norma señala que: “El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible, la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente.”

Así las cosas, se tiene por disposición legal que las acciones de reparación a los despojados y a quienes se vieron obligados a abandonar forzosamente sus predios son, en su orden, las siguientes: i) la restitución jurídica y material del bien objeto de despojo o abandono forzado; ii) la compensación con bien equivalente, la cual se hará conforme a lo establecido en los artículos 37 y s.s. del Decreto 4829 de 2011; y iii) el reconocimiento de una compensación en dinero.

Obviamente, la prerrogativa de la restitución jurídica del predio, mediante la cual se pretende lograr el restablecimiento de derechos, sea de propiedad o posesión, o la adjudicación del baldío a favor de la persona que venía

ejerciendo su explotación económica. De ser el caso, frente a la imposibilidad de la restitución material del inmueble abandonado o despojado, es procedente la compensación en especie a través de un bien con características similares, o como última alternativa la compensación en dinero.

Vale recordar que la restitución debe acompañarse con medidas de estabilización y prevención, puesto que tanto el retorno como la reubicación han de hacerse de forma voluntaria, en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad. Lo dicho supone, según el artículo 73, un marco de: “Prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas”. En consecuencia, este proceso encarna la medida preferente de reparación integral para las víctimas, y es independiente de que se haga o no efectivo el retorno a quienes les asista este derecho.

2.4.4 La compensación en especie o en dinero

Según lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, las compensaciones en especie y la reubicación en un bien equivalente podrán ser ordenadas por el juez cuando sea imposible la entrega material del bien reclamado. Para tal fin, debe configurarse alguna de las siguientes circunstancias:

- a. Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia.
- b. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien.
- c. Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia.
- d. Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo.

Es importante indicar que la Ley 1448 de 2011 creó, dentro de la Unidad de Restitución de Tierras, un fondo encargado de dar curso a las decisiones de compensación. El Fondo de la Unidad ha desarrollado metodologías para definir la equivalencia económica y medioambiental de los bienes que serán objeto de resarcimiento. También, se ha reglamentado y facilitado la transferencia de predios con extinción de dominio por haber sido fruto de enriquecimiento ilícito u otros delitos, que son administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes y que se han recuperado para entregarlos a las víctimas. Con estas medidas se ha logrado que propiedades que eran de narcotraficantes sean recuperadas por el Estado y luego destinadas a reparar a las víctimas. La ampliación del tema del Fondo de Restitución se presentará en el capítulo dedicado al mismo.

2.4.5 Medidas complementarias a la restitución

Entre de las metas de la Ley 1448 de 2011 se cuenta que las reparaciones sean adecuadas, transformadoras y efectivas, por tanto, deben ir acompañadas de acciones que garanticen su sostenibilidad. Esto ha implicado serios esfuerzos encaminados a lograr la articulación con las políticas de vivienda rural y generación de ingresos.

Bajo ese marco, se han realizado iniciativas coordinadas, algunas con otras entidades, que permiten a las familias restituidas recibir proyectos productivos, subsidios de vivienda rural y alivio de pasivos, con el fin de favorecer el retorno y la sostenibilidad. Es de resaltar que los adjudicatarios tienen acceso directo a estas facilidades sin tener que participar en convocatorias ni adelantar trámites adicionales.

Nótese que una de las finalidades de la Unidad es disponer de un paquete de servicios dirigido a la población beneficiada. Así, se ha establecido el programa de proyectos productivos, que son concertados con las familias, y que, además, cuentan con la asesoría de expertos para garantizar su factibilidad y viabilidad. Los hogares vinculados reciben un incentivo inicial que puede ampliarse a través del acceso a créditos, bajo un esquema de cofinanciación. Como consecuencia de lo expuesto, los predios restituidos se están recobrando productivamente, al auspiciarse cultivos de maíz, ñame, plátano, cacao y arroz, entre otros, al igual que proyectos de ganadería de

doble propósito. Todas las actividades realizadas en el marco de los programas se concertan previamente con cada hogar.

En materia de alivio de pasivos se cubren tres tipos de deudas: las de servicios públicos domiciliarios, las deudas financieras y las de impuesto predial. Para estas últimas, la Unidad realiza toda la gestión ante las autoridades municipales competentes, para la adopción de normas que dispongan la condonación y/o exoneración de dichas obligaciones.

Finalmente, en materia de acceso a subsidio de vivienda de interés social rural, dicho programa es operado por el Banco Agrario de Colombia. La URT prioriza a los beneficiarios de restitución ante el banco para que esa entidad los atienda bajo sus competencias.

2.5 La importancia de la identificación predial en la restitución de tierras

Uno de los presupuestos fundamentales para lograr la restitución es la identificación física y jurídica de los predios objeto de reclamación. Sin saber cuál es la porción de terreno que se perdió o que se utilizaba y que se quiere recuperar es absolutamente imposible e inocuo adelantar el procedimiento. En ese sentido, en la ley se identifica de manera implícita un objeto de investigación sobre el cual se reclama el derecho a la restitución: ese objeto es “el predio”. Además, se establece el Registro de Tierras Despojadas como instrumento en el que se deben determinar con precisión los predios objeto de despojo y abandono. Para lograr esto, la ley otorga facultades a la Unidad, por lo que podrá acceder a bases de datos catastrales, notariales, registrales y del Incoder.

Posteriormente, el Decreto Reglamentario 4829 de 2011 determina el contenido del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y, en el numeral 1, insiste sobre la necesidad de la identificación precisa de los predios.³

En términos generales, la normatividad prevé los instrumentos para lograr la correcta identificación de los predios, pensando en la información institucional.

³ Decreto 4829 de 2011, artículo 18. Contenido del Registro. La inscripción en el registro incluirá como mínimo la siguiente información: 1. La identificación precisa de los predios objeto del despojo, en forma preferente mediante georreferenciación individual y colectiva.

No obstante, la gran pregunta es si la institucionalidad estaba preparada para responder a estos requerimientos de información, y si la información disponible tiene las condiciones requeridas de precisión, georreferenciación y claridad que permitan la individualización de las solicitudes de restitución.

Una vez inició su trabajo la Unidad, ha tenido que enfrentar una serie de realidades de la información que involucra diferentes tópicos entre los que están: el alcance de la información institucional disponible, los índices de informalidad, la disponibilidad y accesibilidad a la información y la dispersión de la misma. De acuerdo a cada una de ellas, la entidad ha tenido que desarrollar herramientas, adecuar procedimientos, establecer acuerdos y convenios, articular para transferir los avances y construir elementos que permitan dar cumplimiento a lo establecido en la norma, pero sobre todo generando y evidenciando necesidades de ajuste y cambios en la formas de recolección, prestación y consolidación de la información de la propiedad inmueble en el país. Para beneficio de las víctimas, la URT ha contado con el concurso y la voluntad institucional, en procura de lograr significativos avances en el mejoramiento de la información de manera que contribuyan en el desarrollo de una nueva visión de la gestión de la información predial en los posibles escenarios de posconflicto, atendiendo los principios establecidos en la ley.⁴

2.5.1 La información institucional de los predios solicitados en restitución que debe consignarse en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente por causa del conflicto

A la Unidad de Restitución de Tierras le corresponde la administración del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, la inclusión de oficio o a solicitud en el mismo, la certificación de la inscripción y el acopio de las pruebas, debiendo, para ello, determinar con precisión los predios objeto de despojo y abandono en forma preferente mediante georreferenciación;⁵ además de consignar la información correspondiente al número predial y la matrícula inmobiliaria del predio⁶ o la identificación física y jurídica de los

⁴ Ley 1448 de 2011, Capítulo II Principios generables.

⁵ Ley 1448, artículo 76.

⁶ Ley 1448, artículo 84. Contenido de la solicitud.

predios que no cuenten con información catastral o registral.⁷ Es claro que la Unidad no solamente debe utilizar la información institucional (consignando la información correspondiente al número predial y la matrícula inmobiliaria), sino que además debe construir la información inexistente de los predios (identificación física y jurídica de los predios que no cuenten con información catastral o registral) y establecer a la información existente los parámetros que exige la norma (la identificación precisa de los predios preferiblemente mediante georreferenciación).

Para lo anterior, y en cumplimiento en lo establecido en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011,⁸ la Unidad de Restitución de Tierras ha establecido con las instituciones los mecanismos de acceso a información institucional de manera que le permitan lograr la identificación de las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, siendo las principales fuentes de información: Catastro, Registro de Instrumentos Públicos y el Incoder. A continuación se desarrolla más en detalle cada una de estas fuentes:

- **Fuentes Catastrales:** El catastro se define como “el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.”⁹

En Colombia existen 5 autoridades catastrales: los catastros independientes que son: Bogotá, con jurisdicción en el Distrito Capital; Cali con jurisdicción en el municipio de Cali; Catastro de Antioquia con jurisdicción en 124 municipios del departamento, exceptuando Medellín, que está a cargo de la Oficina de Catastro de Medellín; y el Catastro Nacional a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), como ente rector de asuntos catastrales, con jurisdicción en los municipios restantes del país

La Unidad de Restitución de Tierras estableció con el IGAC el Convenio Interadministrativo 4272 del 21 agosto de 2012 cuyo objeto es: “Aunar esfuerzos, recursos, tecnología, capacidades y metodologías que permitan

⁷ Ley 1448 de 2011, Artículo 105. Funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

⁸ Artículo 76, parágrafo 8: Para estos efectos, las entidades dispondrán de servicios de intercambio de información, en tiempo real con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con base en los estándares de seguridad y políticas definidas del Decreto 1151 de 2008 sobre estrategia de Gobierno en línea.

⁹ Resolución 0070 de 4 de febrero de 2011. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Artículo 1 Definición de Catastro.

a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, acceder a la información disponible en los archivos y/o bases de datos o sistemas de información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC,” con base en este convenio se han tenido los siguientes logros:

- Acceso en línea a la consulta de bases de datos catastrales.
 - Acceso a la base de datos cartográfica de los municipios que cuentan con cartografía digitalizada (consulta, visualización y descarga de cartografía predial en formato .shp, usado ampliamente para el intercambio de información geográfica).
 - Consulta de información cartográfica a través del geoportal.
 - Suministro de información cartográfica de los polígonos de las áreas macrofocalizadas y microfocalizadas de la Unidad.
 - Suministro por parte de la URT de la información predial resultante de los procesos de individualización de las solicitudes de los fallos judiciales para el cumplimiento de los proceso de actualización.
 - Capacitación conjunta a los funcionarios y jueces.
 - Establecimiento de clínicas de casos locales para atender problemáticas conjuntas en la regiones referidas al uso, complementación, construcción y validación de información catastral para la restitución, así como las respuestas a requerimientos judiciales relacionados con los casos específicos de restitución.
- **Fuente registral:** Los objetivos del registro de la propiedad inmueble son:¹⁰
 - Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros reales constituidos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil
 - Dar publicidad a los instrumentos públicos que traslade, transmitan, muden graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan los derechos reales sobre los bienes raíces,

¹⁰ Ley 15 79 de 2012; Por el cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones Artículo 2. Objetivos.

- Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.

La Unidad de Restitución de Tierras y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), a través de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización, establecieron el Convenio Interadministrativo No. 142 de 14 de septiembre de 2012, cuyo objetivo principal es: “aunar esfuerzos, recursos, tecnología, capacidades y metodologías entre la Superintendencia de Notariado y Registro y La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) con el fin de recaudar la información requerida y necesaria para el cumplimiento de las funciones fijadas en la Ley 1448 de 2011 a la UAEGRTD como órgano administrativo del Gobierno Nacional para la Restitución de Tierras Despojadas” y mediante el cual se han obtenido los siguientes logros:

- Acceso en línea a consulta SNR-SIR (Sistema de Información Registral de la Superintendencia de Notariado y Registro, oficinas de registro conectadas en línea) para todas las direcciones territoriales de la URT. Folio de consulta, visualización e impresión y un acceso central al SNR-Exentos (certificados firmados por el Registrador, con nota de expedición exclusiva para la URT).
 - Estudios tradicionales de dominio, con el fin de aclarar y apoyar las pruebas que se requieran para clarificación de las solicitudes de restitución.
 - Establecimiento de enumeración y clasificación de actos registrales necesarios para el desarrollo del proceso de restitución.
 - Participación conjunta en clínicas regionales de casos establecidas para apoyar y clarificar casos específicos, comunes o puntales que se presentan con ocasión de la inscripción del Registro de Tierras Despojadas o en la etapa judicial del proceso de restitución.
 - Lo anterior, evidencia un trabajo mancomunado y articulado con las autoridades catastrales, fuente fundamental en el marco del proceso de restitución de tierras.
- **Incoder:** Por ser esta entidad el coordinador del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y el subsistema de adquisición y adjudicación

de tierras a nivel regional y local,¹¹ y que tiene entre otras funciones la de administrar los predios del Fondo Nacional Agrario,¹² la adjudicación de baldíos, adjudicación de tierras a comunidades negras, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos, clarificación y deslinde de baldíos entre otras, es una fuente de información relevante para el proceso de restitución.

Con el fin de acceder a la información de los proceso de adjudicación y dotación de tierras entre la Unidad y el Incoder, se estableció el Convenio Interadministrativo No. 683 del 22 de noviembre de 2012. A partir de este convenio se han venido impulsando diversas acciones de articulación, entre ellas las referidas al intercambio de información. No obstante, la inexistencia del inventario de baldíos y la pérdida o destrucción de muchos de los archivos del Instituto son una limitante para el suministro de la información proveniente de dicha entidad.

2.5.2 Alcance de la información institucional para la restitución

Es de esperar que las fuentes de información institucional surtieran las bases de datos del Registro de Tierras Despojadas, sin embargo, los alcances de la información institucional no siempre cubren las necesidades de la norma, esto debido a varios factores, entre los que están:

- Los altos índices de informalidad de la tierra en Colombia. Según la revista *Semana* en informe especial en 2012, el 18% de los propietarios no tiene registrados sus títulos y además la informalidad entre los pequeños productores supera el 40%.¹³ Para el caso de restitución de tierras, las estadísticas muestran que para los 64.815 solicitudes de restitución de predios recibidas a junio de 2014, el 44.5% manifiestan ser propietarios, el 26.8% ser poseedores, el 14.7% ocupantes, en la categoría de otros, el 4.5%, y el 9.5 no entregó información al respecto. De la información mencionada, se desprende que el 55% son predios que no se encuentran en los registros catastrales.¹⁴

11 Decreto 3579 de 2009 Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se dictan otras disposiciones. Artículo 4, numeral 2 Funciones.

12 www.incoder.gov.co ¿Qué es el fondo nacional agrario FNA? Conjunto de bienes y recursos destinados a realizar la inversión social del estado colombiano en materia de reforma agraria, fue creado por la ley 135 de 1961.

13 En semana.com Informe especial Así es la Colombia rural.

14 Con base en datos del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, con corte a junio de 2014.

- La información catastral en Colombia se construyó principalmente con fines fiscales o tributarios, y los censos catastrales corresponden a actividades de identificación masiva en una unidad orgánica catastral.¹⁵ Lo masivo hace que se utilicen métodos y técnicas de medición indirecta de los predios, basados en orto-foto-mapas, procedentes de fotografías aéreas o imágenes de radar o satelital en escalas adecuadas, logrando un producto georreferenciado cuya precisión depende de la escala y calidad de la información base.
- La parte jurídica de la información catastral se da en datos registrales y es posible que en muchos casos la información de áreas registrales y la cartografía no coincidía. Lo anterior, obedece al carácter del registro, en especial a lo establecido en el principio de legitimación.¹⁶ Sin embargo, dicho principio no da cuenta de los documentos resultados de las transacciones sobre la propiedad, los mismos son generalmente descriptivos cuando hacen referencia a la geometría y la superficie o área, y no versan sobre mediciones técnicas y determinaciones geométricas de forma y dimensiones.
- Los índices de actualización de la información catastral en Colombia, teniendo en cuenta que un 89.3% de las solicitudes de restitución se presentan sobre predios rurales (según el Registro de Tierras Despojadas con corte a junio de 2014) y sobre 909 municipios del país.
- En el proceso de identificación de información institucional, la correlación entre las diferentes fuentes de la información predial es fundamental, de manera que un identificador único del predio debe permitir vincular la información catastro-registro.
- En la actualidad, el proceso de interrelación catastro–registro¹⁷ se ha centrado inicialmente en la información urbana. De los 1.101 municipios con que cuenta el territorio colombiano, se ha adelantado la interrelación en 461 municipios, según información con corte a 2012; de ellos se ha logrado la interrelación de 5'109.951 predios.¹⁸ El IGAC estableció el

¹⁵ Resolución 70 de 2011, artículo / Unidad orgánica catastral : el área geográfica que conforma la unidad territorial respectiva, distrito o municipio

¹⁶ Legitimación: Expresa que los asientos registrales gozan de presunción de veracidad mientras no se demuestre lo contrario.

¹⁷ Sistema institucional, legal y técnico por medio del cual se establece el enlace de los datos prediales o inmobiliarios comunes del registro y del catastro permitiendo el intercambio de información institucional de manera óptima, efectiva, segura y automática.

¹⁸ Con Base en Informe de Superintendencia de Notariado y Registro Delegada para el Registro. Pág. 10 Consolidado 2007-2012.

número único predial nacional como medida para facilitar el intercambio de información institucional, sin embargo, si bien estas medidas son importantes, en el momento no garantizan aún la interrelación de la información predial rural.

La institucionalidad encargada de la información de los procesos de dotación de tierras y de adjudicación de baldíos, posee un débil inventario georreferenciado de los procesos adelantados; sumado a ello persiste la cultura de la informalidad en el sector rural que lleva a que existan cifras significativas todavía no identificadas de procesos de adjudicación que no han sido registrados y posiblemente tampoco existan en los inventarios catastrales.

2.5.3 Importancia de la individualización de las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente

Teniendo en cuenta el anterior apartado, se puede afirmar que no siempre la información institucional cubre, garantiza o refleja la realidad de las reclamaciones de restitución, adicionalmente porque las solicitudes de restitución se hacen sobre derechos de propiedad, posesión u ocupación y, en especial, en las dos últimas categorías existe un universo considerable que no se encuentra identificado en la información institucional, lo que necesariamente conlleva a su complementación, construcción y/o validación.

La Unidad estableció el proceso de individualización física y jurídica de los predios y áreas de terreno solicitado en restitución, de manera que apuntara a cumplir con los requerimientos establecidos y pretendidos en la normatividad, con preferencia georreferenciado y determinado de manera precisa, para contribuir con garantías de no repetición.

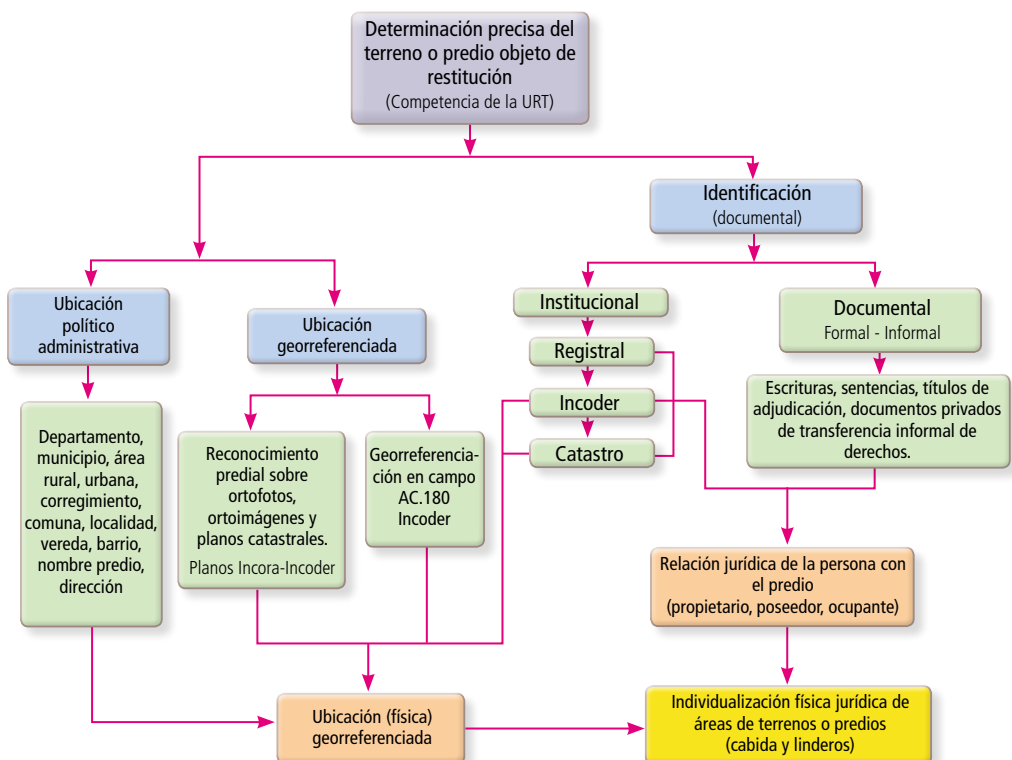
En ese sentido, se establecieron tres elementos básicos para lograr la individualización de una solicitud de ingreso al Registro de Tierras Despojadas:

- La ubicación en los espacios político administrativos legales (departamento, municipio, corregimiento/comuna/localidad, vereda/barrio, nombre del predio/dirección) con el que se pretende establecer el dónde de manera que, con posterioridad, las entidades responsables de niveles nacional, regional y local puedan ejecutar sus acciones de acuerdo con su jurisdicción.

- La ubicación georreferenciada (puntos con coordenadas de los vértices que identifican la geometría del predio, mediante los cuales se puede calcular su área o superficie), con el fin de ofrecer descripciones técnicas de los linderos, y cálculos de la cabida, soportado con georreferenciación de los vértices, para suplir la manera descriptiva tradicional de linderos, que no ofrece garantías para la reconstrucción en caso de que se presenten nuevos hechos.
- La identificación institucional, entendida como la determinación de la correlación existente entre la solicitud y la información institucional (catastral, registral-notarial y de Incoder).

El procedimiento para identificación física y jurídica de un predio, establecido por la URT, se presenta en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Proceso general para la identificación física y jurídica de un predio



2.5.4 **Análisis de información predial frente a restricciones y prohibiciones impuestas por delimitaciones de áreas u objetos territoriales legales**

La Unidad de Restitución de Tierras estableció como fundamental el análisis de información para definir las garantías plenas de uso, goce y disposición del derecho a restituir, para ello ha considerado necesario determinar las restricciones y prohibiciones impuestas por delimitaciones de áreas u objetos territoriales legales (zonas de protección ambiental, zonas o áreas de reserva forestal, Parques Nacionales Naturales, subsuelo (minería, hidrocarburos), zonas de riesgos naturales, áreas con presencia de minas antipersonal o munición sin explotar, áreas de inundación, entre otras).

Teniendo en cuenta que existen figuras que representan derechos públicos y/o establecen restricciones al derecho particular. Muchas de estas figuras tienden a la protección de los recursos naturales, la defensa de los derechos o la propiedad del Estado.

Inicialmente, se realiza el análisis para el área microfocalizada, que posteriormente es bajado a cada una de las solicitudes que se identifiquen dentro de esta, en la medida y bajo las notas de qué pueden representar las comparaciones de escalas tan disímiles, en especial en áreas cercanas a las zonas de restricción.

Se busca determinar la existencia del derecho reclamado o, si por el contrario, existen limitaciones o restricciones que deben publicitarse en aras de garantizar tanto el derecho particular como el público.

Para este propósito, la Unidad ha establecido convenios con entidades como la Agencia Nacional de Minería,¹⁹ acuerdos de intercambio de información con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, Corporaciones Autónomas Regionales y, actualmente, está en construcción de acuerdos o mecanismos de intercambio de información con la Agencia Nacional de Licenciamiento Ambiental (ANLA), la Agencia Nacional de Hidrocarburos y otras entidades igualmente interesadas en definir y establecer los límites de los derechos públicos y privados, así como de garantizar que las actuaciones adelantadas dentro de la jurisdicción de esa área o entidad se ajusten a los parámetros legales.

¹⁹ Convenio interadministrativo 1484 de 2013 entre la Agencia Nacional de Minería y la Unidad de Restitución de Tierras, diciembre de 2013, por el cual se busca aunar recursos humanos, tecnológicos y metodológicos para el intercambio de información

2.5.5 La armonización de los resultados de la individualización

Con el fin de lograr armonía institucional en las técnicas de recolección de información y en la validación de la misma, se construyó conjuntamente con el ente rector en materia catastral (el IGAC), la instrucción administrativa conjunta No. 1 de 2013 que establece: “Los mecanismos técnicos oficiales del IGAC para la identificación de predios y los procedimientos de la Unidad de Restitución para la determinación con precisión de áreas de terreno o predios de acuerdo con su competencia.”

Con este documento se pretenden consignar de manera clara e inequívoca los alcances de los mecanismos y procedimientos de las entidades, teniendo en cuenta que para la Unidad lograr la individualización de los predios, no siempre puede recurrir solamente a información de fuentes institucionales, como ya se ha explicado.

2.5.6 Los aportes de los avances en el proceso de identificación e individualización predial en un escenario de posconflicto

Para resumir lo anteriormente descrito en materia catastral y de registro en el país, con miras a ubicar su importancia en un posible escenario posconflicto, se tiene que en Colombia, en el proceso de identificación de predios a partir de información institucional es fundamental la correlación entre las diferentes fuentes de la información predial de manera que pudiese articularse los datos de un predio entre la entidad registral y catastral. El modelo colombiano tiene un registro y un catastro en instancias separadas y, además, no existe un identificador único de información que permita correlacionar la información. Cada entidad tiene su identificador específico. Los catastros manejan las cédulas o códigos catastrales mientras que el registro maneja el número de matrícula inmobiliaria, aunque se reconoce que ha existido un significativo adelanto en el proceso de interrelación catastro-registro.²⁰

El otro elemento es la identificación predial, que se enfrenta con la cultura jurídica que da prevalencia a la información de áreas y cabidas contenidas

²⁰ Sistema institucional, legal y técnico por medio del cual se establece el enlace de los datos prediales o inmobiliarios comunes del registro y del Catastro permitiendo el intercambio de información institucional de manera óptima, efectiva, segura y automática.

en documentos jurídicos (folios de matrícula o escrituras) pese a que esa información no tenga ningún respaldo físico o real. La práctica ha demostrado que el área real puede diferir mucho de la que está en los documentos y que incluso por la vía documental se gestaron muchos despojos de tierras en el país. Sin embargo, el sistema sigue apegado a darle prevalencia a la información jurídica.

Para superar esto, la Unidad de Restitución de Tierras ha construido una herramienta denominada Informe Técnico Predial, el cual se construye con los cruces de la información institucional, pero, de ser necesario, se acompaña con georreferenciación y levantamientos topográficos, para lograr clarificar los casos en que hay diferencias entre las áreas de registro y de catastro y otro tipo de situaciones.

El otro elemento complejo y significativo en el marco de la labor de identificación predial que adelanta la Unidad tiene que ver con las múltiples afectaciones que tienen los territorios. Así, un predio reclamado en restitución puede tener afectaciones por zona de reserva forestal, solicitudes o títulos mineros, solicitudes o títulos para exploración o explotación de hidrocarburos, cruzarse con algunas de las áreas del Sistema de Parques Naturales, entre otras. Para esto, la Unidad ha logrado establecer mecanismos de intercambios de información y ha diseñado lineamientos para que la identificación predial tenga en cuenta todas estas variables.

Por todo lo anterior, se puede afirmar que la restitución de tierras ha aportado de manera significativa al país, identificando la correlación entre información predial, y la identificación de necesidades de actualización catastral que se están surtiendo una vez se profiere la sentencia. Ello ha obligado a la digitalización de la cartografía catastral para su gestión en un sistema de información geográfica.

Así, el desarrollo y aplicación de la Ley 1448 de 2011 ha establecido una serie de acciones sin precedentes en la historia institucional, que invitan a la reflexión de lo que puede hacerse y debe seguir construyendo en pro de aportar en la creación de medidas duraderas que garanticen de los derechos de propiedad en Colombia.

Por tal razón, vale la pena dejar en consideración algunos de los avances y reflexiones con la implementación de la política de restitución:

- En el sistema registral en donde los derechos registrados prevalecen sobre los no inscritos “no existe si no está en registro”, excluye la informalidad que es la realidad rural. En el marco de la justicia transicional, el principio de buena fe adquiere relevancia en el reconocimiento de los derechos y corresponde al Estado, representado en la Unidad, la identificación de ese derecho informal con el fin de llevarlo a instancias judiciales para que si procede se ordene la formalización del mismo.
- La articulación institucional para el intercambio de información empieza a mostrar resultados significativos y a evidenciar la importancia de la interoperabilidad y ejemplos de aplicación de los principios y fundamentos de la estrategia de Gobierno en Línea.²¹ En especial los principios de construcción colectiva para la toma de decisiones y la implementación de soluciones específicas para problemas públicos, y los principios de confianza y seguridad que apuntan a la coherencia y confiabilidad de la información y servicios que se realicen a través de medios electrónicos, al punto de iniciar la construcción de un nodo interpretativo de información sobre tierras.
- El trámite administrativo del proceso de restitución, concebido y reglamentado bajo una ley especial, establece que primero se debe lograr la individualización física de los predios, preferiblemente de manera georreferenciada. Esto se considera ideal para establecer la realidad sobre la ubicación, la cabida y los linderos de los predios y, con posterioridad a esta determinación, se instaura la demanda que de proceder ordenará la actualización de las bases registrales y catastrales. Lo anterior ha generado la discusión sobre los ajustes al proceso registro-catastro y pensar en el que se ha de implementar sea el de catastro-registro- catastro.
- Con los procesos de individualización y posteriormente el registro y el fallo judicial, empieza a evidenciarse nuevamente la importancia de transformar el registro descriptivo en el registro basado en la medición y georreferenciación; por ser elementos que aportan en la seguridad jurídica de las transacciones, en donde está referido a sistemas de coordenadas, qué forma tiene, y cuál es el área geométrica y donde el plano catastral sea parte del registro y se asuma esta identificación

²¹ Decreto 2693 de 2012 Por el cual se establecen los lineamientos generales de la estrategia Gobierno en línea de la República de Colombia, artículo 3 Principios y fundamentos de la estrategia.

como la correcta, ofreciendo garantía del título por parte del Estado y seguridad legal del sistema. Dicho de otra forma, sería un sistema de registro por título soportado en un plano, en lugar de registro por inscripción y certificación de documentos de las transacciones.

- La implementación en el informe técnico predial de la determinación de afectaciones por usos y restricciones territoriales legalmente establecidas, como una variable que aporta en la seguridad jurídica de la actuación judicial, hace pensar que el catastro debe contener los registros oficiales de las áreas que establecen restricciones al uso, de manera que la base catastral no solo contenga información que oriente sobre el dónde, cuánto y quién, sino que además establezca cómo se puede ejercer el derecho. Es decir, una manera de garantizar el derecho es haciendo evidente todos los hechos legales y restricciones sobre el territorio, contribuyendo de manera directa en el uso racional de los derechos, ahorrando recursos y tiempo cuando una sola organización puede distribuir la información territorial oficial.

2.6 Aspectos sociales en el proceso de restitución de tierras

2.6.1 La participación de los reclamantes de tierras como eje fundamental de la implementación del proceso de restitución de tierras

Uno de los objetivos de la Unidad de Restitución de Tierras ha sido el posicionamiento del enfoque de derechos, diferencial, psicosocial y de acción sin daño en el proceso de restitución de tierras y, así mismo, propiciar que la voz de las víctimas del despojo y el abandono sea escuchada.

Es así como la Unidad de Restitución de Tierras apuesta por mantener canales permanentes y diversos de información, sensibilización, capacitación y diálogo con reclamantes y organizaciones de víctimas. Para tales efectos, la Unidad: i. Apoya la implementación de las estrategias y espacios formales de participación contempladas en la ley a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; ii. Garantiza la participación no formal como parte del proceso mismo de restitución; y, iii. Genera canales para la información sobre el proceso apoyados en el Ministerio Público.

En el primer escenario, la Unidad ha venido realizando el seguimiento a las actividades coordinadas con la Unidad para las Víctimas respecto del Protocolo de Participación y la Instalación de los Espacios Formales de Participación.

En el segundo escenario, la socialización y divulgación de los principios de la Ley 1448 y la ruta del proceso de restitución de tierras son prioridad en la entrada al territorio en las zonas microfocalizadas y esto se adelanta por medio de jornadas de información, sensibilización y capacitación, en espacios como la vereda, el corregimiento o en las oficinas de las direcciones territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras. Adicionalmente, se han implementado mecanismos informales de articulación con organizaciones defensoras de Derechos Humanos, organizaciones de víctimas y organismos internacionales para apoyar el diálogo y el empoderamiento de las comunidades.

En el tercer escenario, se implementó durante el año 2013 y 2014 las rendiciones de cuentas ante reclamantes, líderes(as), organizaciones y entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv), dirigidas a presentar avances en la implementación, generar diálogo y buscar mecanismos de mejora para el proceso. Estas rendiciones se hicieron en coordinación con la Contraloría General de la República, a fin de dar mayor transparencia al proceso y tener un organismo de control garante. Es así como en materia de participación de los reclamantes, la Unidad puede dar cuenta de los siguientes avances y logros:

- Un total de 2.035 personas en el 2013 participaron de jornadas en terreno para capacitación, sensibilización e información. De estas, 1.096 corresponden a mujeres y 1.209 a hombres. En lo que va corrido de 2014, fueron capacitadas 4.134 personas, de las cuales 2.077 son mujeres y 2.057 hombres.
- Realización de 23 audiencias a nivel departamental: 8 en el año 2013 (que contaron con la participación de 631 personas) y 15 audiencias en 2014 (donde participaron de 1.596 ciudadanos).
- La Unidad mantuvo diálogo con aproximadamente 100 organizaciones de víctimas, defensoras de Derechos Humanos y sociedad civil de las regiones de intervención.

- Elaboración de materiales para capacitación a comunidades como: *Guía de sensibilización en el proceso de restitución de tierras*, *Guía avanzada*, *Cartilla de preguntas frecuentes*, *Cartilla para segundos ocupantes*.

Con estas acciones se ha logrado que los reclamantes de tierras y comunidades en las zonas microfocalizadas estén informados de los avances en los procesos de restitución y capacitados en la ley para hacer exigible el cumplimiento de la misma. Igualmente, el diálogo permanente entre la Unidad y las comunidades beneficiadas ha permitido que el proceso de restitución se desarrolle de manera transparente y de cara a las comunidades.

Asimismo, las comunidades cuentan con materiales pedagógicos sobre la ley, y los funcionarios tienen las herramientas necesarias para la formación y el diálogo con reclamantes.

2.6.2 La voz de los reclamantes se convierte en prueba para acercarse a la verdad del abandono y despojo

La Unidad de Restitución de Tierras se impuso como reto llevar la voz de las víctimas y las comunidades a los procesos de restitución para garantizar que las decisiones administrativas y judiciales contaran con la verdad de los reclamantes. Para esto, fue necesario innovar las herramientas de recolección de pruebas retomando diversas metodologías de las ciencias sociales.

De esta forma, se han generado lineamientos de recolección de pruebas sociales que permiten tener claridad sobre circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como la reconstrucción de núcleos familiares y otros aspectos importantes para la caracterización de quienes reclaman, tales como variables de orden psicosocial. La Unidad diseñó herramientas que permiten la aplicación de cuatro metodologías básicas: cartografía social, línea de tiempo, entrevista a profundidad y genogramas. En algunos casos, también se han venido implementando otras metodologías diferentes a las señaladas, cuando el caso así lo requiere, tales como la implementación de grupos focales o las historias de vida.

Del total de las solicitudes inscritas en el Registro de Tierras Despojadas, cerca del 78% cuentan con información del reclamante y su núcleo familiar al momento del despojo, así como el núcleo actual. Alrededor de un 71% se evaluaron con pruebas sociales adelantadas para tomar la decisión de inclusión o exclusión. Todas las direcciones territoriales cuentan con al menos 4 funcionarios del Área Social que apoyan estas labores de recolección de prueba social.

Igualmente, la Unidad de Restitución de Tierras ha logrado en sus procesos el diálogo de saberes para garantizar la restitución de las tierras a las víctimas y la consolidación de las metodologías de tipo social que tienen fuerza probatoria en el proceso de restitución, respaldando así los testimonios de las víctimas que son entregados al juez. Asimismo, la metodología para la recolección de información comunitaria y prueba social ha logrado atender al marco de la justicia transicional sobre la flexibilidad probatoria a fin de reconstruir y comprobar los daños causados acreditándolos como medios probatorios.

2.6.3 Dinámicas estructurales de violencia como factores de despojo: los documentos de análisis de contexto (DAC)

Conscientes de la relación existente entre las dinámicas estructurales de violencia regional y el despojo y abandono de tierras, la URT considera de gran relevancia para los procesos administrativo y judicial establecidos por la Ley 1448, incluir un análisis de contexto que sirve de sustento tanto a las resoluciones de inclusión o no en el Registro de Tierras Despojadas, como a las solicitudes presentadas ante los jueces de restitución.

Para tales efectos, se diseñó la propuesta metodológica para la elaboración de los documentos de análisis de contexto, que constituye una guía para los funcionarios sobre las prácticas mínimas de investigación, análisis, redacción y trabajo interdisciplinario para la elaboración de los mismos, así como su contenido, estructura, manejo de fuentes, entre otros ítems. Del mismo modo, se constituyó un grupo experto de análisis de contexto, con profesionales de distintas ciencias sociales, quienes aplicando metodologías propias de su saber, elaboran este material en casos emblemáticos de despojo y abandono masivo y sistemático de tierras.

Este grupo también acopia información de numerosas bases de datos sobre conflicto y Derechos Humanos, que son entregadas a las territoriales para enriquecer los análisis. Como resultado del trabajo en este eje, se han elaborado 47 documentos de análisis de contexto, se han construido mapas temáticos que corresponden a 21 cartografías de conflicto y 5 estudios de concentración de tierras. También se han acopiado 230 paquetes estadísticos y 187 paquetes de prensa para las direcciones territoriales y la Dirección de Asuntos Étnicos. Además, se han realizado convenios y alianzas para obtener información con: Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP), Cifras y Conceptos, Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, Centro de Nacional Memoria Histórica, la Dirección Nacional de Análisis y Contextos de la Fiscalía General de la Nación, al igual que con diversas revistas y prensa regional y nacional, entre otros.

La Unidad de Restitución de Tierras, mediante los documentos de análisis de contexto, ha logrado demostrar en algunos casos sistematicidad de los acontecimientos a los operadores judiciales, facilitando la identificación de patrones y factores determinantes en la transformación violenta de la relación con la tierra. Los análisis de contexto aportan a la construcción de la verdad, pues muestran la relación de los fenómenos de violencia, las dinámicas estructurales regionales de despojo y abandono de tierras, y han construido una innovación en la práctica judicial, en donde a jueces y magistrados se les ha puesto de presente no solo los hechos y las pruebas tradicionalmente usadas en el mundo jurídico, sino un nuevo catálogo de pruebas sociales y una serie de información de contexto fundamental para la argumentación de la decisión.

2.6.4 Mitigar el impacto de la violencia mediante una atención digna desde el enfoque psicosocial

En aras de fortalecer el proceso de atención y garantizar una adecuada atención a las víctimas desde el principio de la dignidad y desde los enfoques psicosocial, diferencial y de acción sin daño, se ha gestionado la articulación con dos entidades: la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio de Salud y Protección Social, que son las responsables de atender y brindar atención psicosocial a las víctimas que lo requieren. Esta articulación ha estado dirigida a incluir el

enfoque psicosocial en los procesos de atención, avanzar en la construcción de alternativas complementarias para mitigar el impacto emocional ocasionado por el conflicto armado y para ser atendidas a través de los programas que han diseñado estas dos entidades (Estrategia de Recuperación Emocional y Programa de Atención Psicosocial Para las Víctimas (PAPSIVI).

Del mismo modo, la Unidad de Restitución de Tierras construyó un protocolo de atención que permite a los funcionarios de atención al público contar con las herramientas conceptuales y humanas para una atención integral y reparadora. Para los funcionarios, la URT diseñó una estrategia de soporte emocional, cuyos avances y logros se presentan a continuación:

- Se realizaron ejercicios de sensibilización, fortalecimiento y entrenamiento a más de 300 funcionarios y colaboradores de atención al público y documentación de casos. Mediante ejercicios presenciales y plataforma virtual, relacionados con las pautas de atención psicosocial, sensibilización sobre la importancia de atender a las víctimas desde un enfoque psicosocial, diferencial y de acción sin daño, se llevó a cabo esta labor.
- Contratación de profesionales expertos para atención psicosocial en las direcciones territoriales.
- Expedición de circular conjunta entre la Unidad de Restitución de Tierras y el Ministerio de Salud y Protección Social para remisión y atención a víctimas.
- Acceso de reclamantes al programa de Estrategia de Recuperación Emocional y al Programa de Atención Psicosocial para las Víctimas (PAPSIVI).
- Generación de canales para que los reclamantes de tierras cuenten con oferta institucional en cuanto a la atención psicosocial y rehabilitación mental y física.
- Atención digna, de calidad e íntegra a reclamantes desde un enfoque diferencial y psicosocial.

2.6.5 La restitución de tierras atiende las necesidades específicas de los sujetos de especial protección

Una de las prioridades de la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras ha sido la implementación del enfoque diferencial para los sujetos de especial protección, dando respuesta a las órdenes en la materia establecidas en la Ley 1448 de 2011 y la legislación nacional e internacional relacionada. Para tales efectos, la URT se dio a la tarea de diseñar una estrategia de ejecución del enfoque diferencial que incluyó la elaboración de lineamientos, metodologías y herramientas para incluirlo en todas las actuaciones y momentos procesales de restitución.

Adicionalmente, la estrategia también contempla el diálogo con otras entidades con competencia, para la sensibilización sobre la importancia del enfoque y cómo este se traduce en acciones concretas para las mujeres, niños, niñas, adolescentes (NNA), población con discapacidad y adultos mayores. Esta gestión se vio reflejada en convenios de trabajo para el tema con entidades como la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad Nacional de Protección, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; así como algunos organismos acompañantes y de cooperación tales como USAID, Organización de las Naciones Unidas (ONU-Mujeres), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz - Organización de los Estados Americanos (Mapp-OEA), entre otros.

Del mismo modo, la implementación del enfoque llevó a crear espacios de participación o incluso avanzar en convenios con organizaciones de mujeres quienes desde su experticia han aportado en la implementación de la ley desde enfoques de género y etario, algunas de estas son: Casa de la Mujer, Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (Ciasé), Colectivo de las Mujeres al Derecho, Iniciativa de Mujeres por la Paz, Asociación de Mujeres Productoras del Campo (Asomuproca), Narrar para Vivir, Organización Femenina Popular, Espacio Multicultural de Mujeres de la Región Caribe, Ruta Pacífica, Corporación SISMA Mujer.

En esta materia, los principales avances a destacar son:

- Formulación, socialización y puesta en marcha del Programa de acceso especial para mujeres, niñas y adolescentes al proceso administrativo de restitución, el cual se encuentra incluido en el Conpes 3784 de 2013.
- En atención al público, todas las oficinas cuentan con una ventanilla de atención preferencial y con una zona de juegos para niños y niñas.
- Los funcionarios están entrenados en enfoque diferencial.
- Se han diseñado una serie de formatos, procedimientos y lineamientos que contienen variables diferenciales y otros para la remisión a otras entidades que deben atender a sujetos de especial protección.
- En la etapa judicial se han diseñado estrategias de litigio diferencial y en general en todos los procesos de la Unidad se han incorporado las variables diferenciales.

2.6.6 Disposición de funcionarios calificados y expertos en restitución de tierras que se capacitan constantemente

Un tema nuevo como la restitución de tierras ha requerido de un gran esfuerzo por parte de la institucionalidad para entrenar a los funcionarios que van ingresando a la entidad, a fin de fortalecer sus conocimientos y volverlos expertos en temas novedosos u olvidados por las academias, tales como mecanismos de justicia transicional, fundamentos de derecho agrario, entre otros. Así mismo, la Unidad de Restitución de Tierras ha implementado diálogos interdisciplinarios entre profesionales catastrales, sociales y jurídicos en temas de competencia de las diferentes áreas y ha fortalecido a funcionarios de otras entidades con competencia en el proceso, dado que algunos también se acercaban por primera vez a los temas de la ley.

Para estos ámbitos se identificaron competencias de cada una de las entidades en el proceso de restitución y se trazaron estrategias formativas de acuerdo con estas. La Unidad también diseñó materiales y propuestas metodológicas ajustadas a las necesidades de capacitación. En el caso de entidades como el Incoder, IGAC y Superintendencia de Notariado y Registro, cuyas actuaciones están íntimamente ligadas al proceso, se ha acompañado

la creación de grupos de trabajo interdisciplinarios e interinstitucionales que estudian casos complejos fin de proponer alternativas de solución.

En relación con los propios funcionarios y colaboradores de la URT se han realizado procesos de inducción y reinducción, procurando que sean efectivos respecto de las necesidades institucionales para la implementación de la ley, encaminando esfuerzos por generar y promover nuevos conocimientos y prácticas, para lo cual se han coordinado actividades de orden académico y de investigación en torno a conceptos jurídicos relevantes y novedosos en términos de la aplicación de la justicia transicional civil en la restitución de tierras y la investigación del caso.

La Unidad de Restitución de Tierras ha capacitado a funcionarios de las entidades anteriormente mencionadas y de Policía Nacional, Ejército Nacional, personerías de los municipios microfocalizados, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, funcionarios de los consulados, de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Comités de Justicia Transicional, Ministerio de Salud, Consejo Superior de la Judicatura y miembros de agencias como el Consejo Noruego y Agencia de Cooperación Española, entre otras.

2.6.7 La incorporación del enfoque de acción sin daño en la restitución de tierras

Acción sin daño es un enfoque de intervención social que facilita comprender cómo interactúan los proyectos o programas con los contextos. Este enfoque se constituye en una herramienta de análisis y revisión constante de los detalles que componen los procesos y cómo estos interactúan con el contexto y con las personas involucradas para reducir los posibles impactos negativos de las acciones institucionales. Se trata de una propuesta ética que implica una revisión constante de las consecuencias de las decisiones que se toman.

Desde el año 2013 se viene trabajando, en coordinación con la Universidad Nacional de Colombia y la Agencia de Cooperación Suiza, en la implementación del enfoque de acción sin daño en el proceso de restitución de tierras. Para esto, se ha realizado una revisión cuidadosa de los detalles de la aplicación de la política con el fin de comprender sus impactos identificando los posibles efectos negativos y daños en aras de adoptar acciones de pre-

vención y mitigación. En el 2014, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) se sumó a este proyecto.

Producto de esta alianza, se construyó la herramienta de análisis situacional. Se ha desarrollado su pilotaje en las direcciones territoriales de Antioquia, Bolívar y Meta. La herramienta se ha incorporado al Sistema Integrado de Gestión de la URT. Es así como se cuenta con informes situacionales en diferentes zonas del país. Asimismo, se ha transmitido y los funcionarios se han empoderado de una intervención que procura minimizar daños o efectos indeseados de la misma.

Los funcionarios cuentan con una herramienta estratégica que genera alarmas sobre posibles daños ocasionados o asociados a la restitución, sobre las cuales pueden diseñar estrategias de solución oportunas.

2.7 Sistemas de información para la restitución

“Todo proceso de reparación necesita de la memoria como una herramienta eficaz para que quienes fueron violentados puedan tener voz.”²²

2.7.1 La estructuración de los sistemas de información para la restitución de tierras

Además de los retos ya expresados, con la expedición de la Ley 1448 de 2011, se plantearon retos que exigen al país un esfuerzo permanente de convertir este marco legal en instrumentos técnicos que posibiliten dar cabal cumplimiento al mandato de ley para compensar o resarcir a las víctimas del conflicto de armado.

Para el cumplimiento de las funciones misionales de la Unidad de Restitución de Tierras, definidas en el Decreto 4801, es menester la organización y conformación de una estructura administrativa y tecnológica con miras a soportar las comunicaciones y almacenar la información y los procedimientos; es allí donde juegan un papel primordial las herramientas informáticas y de infraestructura tecnológica.

²² Juan David Correa. Artículo Bibliografía para las víctimas. El Espectador, junio de 2011.

Como resultado, la Unidad de Restitución de Tierras comenzó un trabajo de identificación preliminar de actividades para el desarrollo de sus funciones, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada en cuanto al manejo y seguimiento de la información. Durante la vigencia 2012 se trabajó en una primera etapa de identificación de necesidades en materia de procedimientos y se definieron los requisitos del Sistema de Registro de Tierras Despojadas.

En este orden de ideas, a groso modo, en un principio se inició con el diseño e implementación de un módulo que permitiera la Recepción de la solicitud realizada por parte de las víctimas. Dentro de este módulo se incorpora la información recibida del titular de la acción y su núcleo familiar, la información del predio despojado o abandonado, los hechos victimizantes y demás elementos que permiten la gestión del caso. Adicional a esto, se diseñó dentro de este módulo un componente importante que permite la digitalización y almacenamiento de todo documento que pueda aportar pruebas al caso, el cual se llamó *Expediente digital*.

Paralelamente, se diseñó el módulo de *Estudio de caso*, el cual sin afectar la declaración original, permite complementarla, mediante la adición de documentación que complementa la información entregada por la víctima, llevando seguimiento completo de los momentos de cambio de la misma.

Además, se diseñó el módulo de *Trámite administrativo*, que empieza con la microfocalización:²³ el sistema permite identificar geográfica y espacialmente la zona para iniciar el proceso administrativo, que consiste en el proceso interno de análisis donde se determina qué se microfocaliza. Luego se generan los documentos de la intervención administrativa y se determina la viabilidad de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas. En el módulo *Trámite administrativo*, se administra la información documental que se genera y se enlaza con las solicitudes.²⁴

Por último, y no menos importante, dentro de estos componentes está el *Módulo de georreferenciación*²⁵ que es la creación de herramientas

²³ Es el proceso para identificar sectores geográficos teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno (artículo 76 de la Ley 1448 de 2011).

²⁴ El Sistema facilita el control y seguimiento al trabajo propio del trámite de restitución, por lo cual incorpora un diagrama de flujo, para conservar la integridad de la información que opera como un sistema de gestión documental propio de dicho proceso.

²⁵ Una de las características de este sistema es servir como herramienta tipo GIS (Sistema de Información Geográfico) que da cuenta del almacenamiento y visualización de información geoespacial.

geográficas y espaciales que permiten identificar plenamente un predio dentro de la geografía colombiana y, luego de la especialización, permite la obtención de la documentación necesaria para hacer plena identificación del predio; para este ha sido indispensable el intercambio de información con entidades como el IGAC.

De igual manera, en cumplimiento de las funciones de la Unidad, una de las cuales es representar a las víctimas en el tramo judicial, se construyeron las herramientas que apoyan la definición y seguimiento a las demandas o solicitudes de restitución. Estas funcionalidades obedecen a las necesidades propias de cada dirección territorial y a la dinámica de los despachos judiciales. En consecuencia, se establecen mecanismos de intercambio de información con el Consejo Superior de la Judicatura para conocer los avances en el tramo judicial.

El Sistema de Registro de Tierras Despojadas en su evolución cuenta tanto con las herramientas que soportan la captura de las solicitudes de acuerdo al proceso definido en el trámite administrativo de restitución, como para la gestión, elaboración de las demandas y la correspondiente gestión de seguimiento en el tramo judicial; así como en la etapa posfallo:²⁶

Como puede apreciarse, el Sistema de Registro de Tierras Despojadas, administrado por la Unidad, se ha implementado de manera gradual y progresiva. Actualmente el sistema se estructura de tal manera que: i) incluye los principios de igualdad, garantía del debido proceso, enfoque diferencial, progresividad, sostenibilidad, complementariedad, verdad y reparación integral; ii) facilita la transferencia de información entre instituciones, incluida la rama judicial para garantizar la acumulación procesal, el acopio de pruebas y el cumplimiento de las órdenes judiciales, iii) permite el intercambio oportuno de información entre las instituciones con competencia y la implementación del habeas data, en favor de las víctimas de la violencia de acuerdo a lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 011 de 2008; y, iv) da cuenta de las decisiones de los jueces, hasta el momento de hacerse efectiva la restitución o compensación y los posteriores registros de seguimiento.

Algunos de los módulos del sistema, como el de temas étnicos, posfallo y fondo de restitución, están aún en construcción, teniendo avances en el diseño y estando en su proceso de desarrollo.

²⁶ Entre las que se encuentran los instrumentos del fondo de restitución de tierras para atender las órdenes judiciales en lo relacionado con compensaciones y alivio de pasivos.

En resumen, el Sistema de Registro de Tierras Despojadas es la herramienta principal de soporte en los procesos de restitución de tierras, se orienta a facilitar la administración de la información²⁷ en un ambiente seguro²⁸ y confiable en coordinación con otras instituciones con competencias en este ámbito.

Los activos de información del Sistema de Registro son de carácter reservado, por lo tanto se hizo necesario dentro del diseño tecnológico contar con una infraestructura de seguridad informática apropiada a la importancia histórica del proceso de restitución y en cumplimiento de los parámetros y directrices establecidas en la estrategia de Gobierno en Línea.

Ante la necesidad de proteger la información que se ingresa en el Sistema de Registro de Tierras Despojadas, la Unidad de Restitución de Tierras firmó el 15 de abril del 2013, un convenio con la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA), con el fin de implementar mecanismos de seguridad informática de alta calidad y proteger los datos personales sobre ubicaciones y bienes de los solicitantes de restitución. El propósito del proyecto es el fortalecimiento de las capacidades de gestión de la seguridad para el Sistema de Información de Tierras. La Unidad de Restitución de Tierras, en coordinación con la Agencia de Cooperación Internacional JICA, ha avanzado en el desarrollo de las actividades teniendo en cuenta cada una serie de productos previstos.²⁹

Las herramientas requeridas para el desarrollo del Registro de Tierras Despojadas han exigido desarrollar, refinar y evolucionar sobre la marcha las herramientas de software que soporten la operación de la Unidad y que le permiten gestionar tanto los datos relacionados con los asuntos misionales, al mismo tiempo que los procesos administrativos.

Dado que el conocimiento sobre el tema de tierras y las problemáticas asociadas a la actividades de restitución de tierras no es común entre la gran mayoría de profesionales de las diferentes ramas, la estrategia de dotación de infraestructura tecnológica incluye un componente de capacitación o inducción permanente a los profesionales vinculados a la Unidad para utilizar de manera apropiada los recursos de tecnología y sistemas de información

²⁷ Entre la que se cuenta aquella suministrada por las víctimas de abandono forzado a causa del desplazamiento y despojo de tierras.

²⁸ Se estructura en un esquema de seguridad de alta confiabilidad para evitar al máximo la pérdida o robo de información.

²⁹ Producto 1: Fortalecimiento de la infraestructura de seguridad relacionada con el Sistema de Información de Tierras. Producto 2. Desarrollo de habilidades técnicas de personal de la contraparte en gestión de la seguridad de la información del Sistema de Información de Tierras. Producto 3. Desarrollo del marco institucional para la gestión de la seguridad de la información.

disponibles. Se capacita y transfiere el conocimiento en el uso de estas herramientas, una vez se encuentran operando.

De conformidad con el artículo 76 de la Ley de 1448 de 2011:

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá acceso a todas las bases de datos sobre las víctimas de despojo o abandono forzado, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los catastros descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, entre otros. Para este efecto, las entidades dispondrán de servicios de intercambio de información en tiempo real con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con base en los estándares de seguridad y políticas definidas en el Decreto 1151 de 2008 sobre la estrategia de Gobierno en Línea.

Como resultado, en cumplimiento con lo ordenado, se establece³⁰ que el Subcomité Técnico de Sistemas de Información en cabeza de la Red Nacional de Información (RNI), apoye el diseño e implementación de procesos y procedimientos que permitan la interoperabilidad, trazabilidad y el flujo eficiente de la información entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv), en el orden nacional y territorial, para la prevención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta la necesidad de abordar los temas concretos en cuanto al componente de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, y en virtud de promover el afianzamiento de las relaciones institucionales para dar respuesta a las necesidades de intercambio de información entre las entidades que conforman el Snariv, se aprobó en el marco del subcomité de sistemas de información la creación de tres mesas temáticas de trabajo:

- Mesa de Estandarización
- Mesa de Registro Único de Víctimas (RUV)
- Mesa de Tierras

30 Decreto 4800 de 2011

En el contexto de la Mesa de Tierras, se acordó la estructuración y conformación del Nodo de Tierras de la Red Nacional de Información (RNI), para avanzar en el intercambio de información en tiempo real, tal y como lo establece la ley, incorporando los estándares de seguridad y políticas definidas en la estrategia de Gobierno en Línea.

El Nodo de Tierras está conformado por las siguientes entidades: la Unidad de Restitución de Tierras, el Consejo Superior de la Judicatura, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Fiscalía General de la Nación.

Las instituciones mencionadas han realizado esfuerzos para articular y consolidar sus sistemas de información logrando avances en materia de intercambio, que no han sido suficientes para alcanzar la total interoperabilidad y el flujo eficiente de información, debido a -entre otros- la complejidad que implica la incorporación de nuevos procesos al interior de las entidades, los diversos sistemas de información de cada una de las instituciones y la disponibilidad del recurso humano. Esa situación refleja las necesidades de sumar voluntades políticas, así como de apoyar y comprometerse cada uno de los actores inmersos en el proyecto.

En consecuencia, para realizar intercambios de información se ha requerido básicamente:

- Formalización a través de acuerdos, convenios o protocolos que se deben suscribir entre las entidades involucradas.
- Consolidar los diversos sistemas de información con los que cuentan cada una de las instituciones.
- Disponibilidad de recursos humanos que se dediquen a materializar el mandato legal.
- Instrumentalizar y definir todos los aspectos técnicos, normativos y procedimentales del funcionamiento del sistema.

El marco para la interoperabilidad propuesto por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a través de la Estrategia de Gobierno en Línea, comprende un conjunto de principios y políticas que orientan los esfuerzos políticos, legales y organizacionales de las entidades, con el fin de facilitar el intercambio seguro y eficiente de información, además de un conjunto de recomendaciones, protocolos, estándares y guías metodológicas para que las entidades compartan información a través de servicios de intercambio. Por lo tanto, la construcción del Nodo de Tierras se guía por este marco.

Las entidades que comparten información para la consolidación del Nodo de Tierras, de conformidad con el artículo 9° del Decreto 4800 de 2011, deben prevenir la violación a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, garantizar la protección y las garantías de no repetición, de manera acorde y coordinada, y definir los mecanismos para lograr la armonización del registro y consulta de la información que permita la comunicación entre las distintas bases de datos; siempre preservando las condiciones de la reserva legal aplicable a ciertos documentos y archivos.

Las entidades que conforman el Nodo de Tierras, continúan operando sus sistemas de información sin perjuicio de la orientación brindan sobre las medidas creadas en la Ley 1448 de 2011 y ponen a disposición, de forma permanente, la información que producen y administran, de conformidad con lo establecido en la Ley 1450 de 2011, para lo cual se suscriben los respectivos acuerdos de confidencialidad para el uso de la información. Lo anterior, sin perjuicio de la reserva legal aplicable a ciertos documentos y archivos (artículo 24 del Decreto 4800 de 2011).

2.8 La protección y la seguridad en los procesos de restitución

La Unidad de Restitución de Tierras mediante Resolución 002 del 21 de marzo de 2012, conformó a su interior el Grupo de Gestión en Prevención Protección y Seguridad (GPPS) y le asignó las siguientes funciones: i) identificar y evaluar los riesgos que afectan a cada uno de los procesos de la Unidad; ii) realizar las acciones que deban adoptarse teniendo en cuenta la identificación de los

riesgos de los procesos; iii) establecer los lineamientos para la participación de la Unidad a nivel central y regional en las instancias de coordinación de seguridad creadas por el Gobierno Nacional para la implementación gradual y progresiva del Registro; iv) gestionar la información necesaria para monitorear las acciones de grupos armados al margen de la ley que puedan afectar las condiciones en las cuales se desarrollen los procesos de restitución; v) apoyar a las direcciones territoriales gestionando la adopción de las medidas correspondientes en relación con los presuntos riesgos y amenazas conocidos por la Unidad; y, vi) asesorar técnicamente en la gestión de prevención, protección y seguridad a las demás dependencias de la URT.

En cumplimiento de dichas funciones, la Unidad de Restitución de Tierras, a través del Grupo de Gestión en Prevención Protección y Seguridad, ha abordado las acciones del proceso estratégico de prevención y gestión de seguridad, así:

Prevención

En 2012, con recursos de cooperación suministrados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, por sus siglas en inglés (USAID), se gestionó con una consultoría externa la elaboración de los protocolos de seguridad para la Unidad de Restitución de Tierras. El documento final ha permitido contar con lineamientos de prevención y seguridad para el desarrollo de las actividades misionales, haciendo referencia a 12 líneas de acción que deben ser tenidas en cuenta para un ejercicio seguro de la función y misión de la Unidad de Restitución de Tierras.

En el 2013, con el apoyo del Programa de Políticas Públicas de USAID, y a través de un operador, estos protocolos fueron socializados con servidores de las direcciones territoriales y el nivel central. Adicionalmente, la Subdirección General difundió tales instrucciones a todas las dependencias para que fueran aplicados en cada procedimiento de la entidad, facilitando además su disponibilidad en la intranet de la Unidad de Restitución de Tierras.

En noviembre del mismo año se implementó el área de trabajo denominada Centro de Comunicación y Coordinación Conjunta (C4), con el fin de apoyar la coordinación de las direcciones territoriales y dependencias misionales con otras autoridades, para la gestión en materia de prevención y seguridad

durante las diligencias de terreno. Con tal propósito, el C4 monitorea la aplicación de los protocolos de seguridad y el empleo de medios técnicos de localización satelital, buscando prevenir y/o mitigar los riesgos a los que se enfrenta el personal de la Unidad de Restitución de Tierras.

Su interacción con las dependencias misionales, especialmente del nivel territorial, es constante, permitiendo el monitoreo de la aplicación de los protocolos y su aplicación en el desarrollo de sus actividades.

Por otra parte, con el objetivo de prevenir el riesgo de afectación por la presencia de Minas Antipersonal (MAP), Munición sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) presuntamente existentes en algunas zonas de trabajo de la Unidad de Restitución de Tierras, que generan riesgos para funcionarios y reclamantes de tierras, se inició en el 2012 un intercambio de información con el Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal (Paicma). En este marco, se han cotejado constantemente datos concernientes a solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas, áreas microfocalizadas e incidentes y accidentes por MAP y MUSE a partir del intercambio de datos interinstitucional.

En el municipio de El Carmen de Bolívar (Bolívar) y Samaná (Caldas) se priorizó el inicio de desminado humanitario por parte del Ejército Nacional a través del Batallón de Desminado Humanitario, con el propósito de avanzar de manera coordinada y segura en áreas microfocalizadas para la restitución de tierras.

Adicionalmente, la interacción con el Servicio de Naciones Unidas para la Acción contra Minas (Unmas) buscó proyectar la implementación de equipos de estudios no técnicos en desminado, con el objetivo de ampliar el alcance geográfico de los esfuerzos de desminado para que confluyan con la restitución de tierras. Sin embargo, la mayoría de áreas con solicitudes de restitución de tierras presentan aún influencia de actores ilegales que perturban las condiciones de seguridad, necesarias para el desminado.

Desde el 2013, la Unidad de Restitución de Tierras impartió instrucciones en relación con las acciones a seguir cuando se detecte la posible presencia o sospecha de MAP y MUSE en zonas intervenidas o proyectadas para el proceso. Para ello, permanentemente el Grupo de Gestión en Prevención Protección y Seguridad distribuye información georreferenciada a las direcciones territoriales sobre zonas con posible afectación por incidentes

y/o accidentes específicos de MAP y MUSE. En el mismo año, se ejecutaron actualizaciones en educación en el riesgo de minas antipersonal en las Direcciones Territoriales. En el primer semestre de 2014 se realizó también una jornada de educación en el riesgo de minas con el apoyo del Paicma en la que participaron servidores de todas las dependencias misionales del orden territorial y nacional, brindando herramientas para fortalecer sus competencias y multiplicar el conocimiento adquirido en materia de prevención y acción integral contra MAP y MUSE. En este año también se acordó y formalizó el protocolo, para el intercambio de información entre ambas entidades, facilitando en adelante la coordinación interinstitucional.

La Unidad de Restitución de Tierras, a través del GPPS participó durante el 2013 en la elaboración de una política de prevención y protección para la vida e integridad de líderes y reclamantes de tierras, atendiendo las directrices del Gobierno a través del Ministerio del Interior, en conjunto con la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Unidad para las Víctimas, el Incoder y la Defensoría del Pueblo.

Por otra parte, considerando la particularidad de las actividades de la Dirección de Asuntos Étnicos y la imperiosa necesidad de gestionar la prevención, protección y seguridad en la ejecución de las mismas; se orientó a esa dependencia para establecer interlocución apropiada y continua con el Ministerio de Defensa, tendiente a conocer con antelación las condiciones seguridad de aquellas zonas priorizadas según sus líneas de acción.

Protección

Desde el 2012 la Unidad de Restitución de Tierras activó y unificó la ruta de reporte de incidentes de amenaza contra víctimas y funcionarios interviene en el proceso de restitución de tierras ante la Unidad Nacional de Protección (UNP), consolidando no solo la remisión oportuna de los datos conocidos, sino también la comunicación permanente entre ambas entidades. Adicionalmente, se puso en conocimiento de las dependencias misionales la ruta de reporte de incidentes de amenaza para reclamantes, funcionarios y colaboradores de la unidad de restitución de tierras.

Para la protección de funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras se han suscrito con la UNP en 2012, 2013 y 2014, cuatro convenios interadmi-

nistrativos de cooperación para aunar esfuerzos, recursos, tecnología, capacidades y métodos entre las entidades que permitan implementar la adecuada protección de la vida e integridad de los funcionarios y colaboradores, quienes en razón a su cargo y funciones, están expuestos a un riesgo extraordinario y/o extremo. A lo anterior se suma la gestión de medidas de protección y prestación de servicios adicionales en caso de desplazamientos fuera de sus jurisdicciones habituales.

Desde el 2013, la Unidad de Restitución de Tierras ha generado, con el Grupo de Tierras de la Dirección Nacional de Fiscalías (Fiscalía General de la Nación), la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional y la UNP una mesa técnica para la evaluación, seguimiento y monitoreo de los incidentes de amenazas reportados y homicidios contra líderes y reclamantes de tierras. Al respecto, se ha compartido información de más de 773 casos, coadyuvando en la priorización y avance de investigaciones, así como en la implementación de medidas preventivas y de protección y en la identificación y judicialización de los responsables.

En complemento, la Unidad de Restitución de Tierras participa, desde septiembre de 2012, como invitado especial (con voz, sin voto) en el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y en el Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas de Protección (Cerrem), instancias de carácter interinstitucional creadas por el Decreto 4912 de 2011 para analizar y contextualizar resultados de evaluaciones de riesgo de reclamantes de tierras y servidores de la Unidad.

Igualmente, toda la información allegada al Grupo de Gestión en Prevención Protección y Seguridad, por parte de otras dependencias y autoridades, respecto de presuntas amenazas y/o situaciones de riesgo para intervinientes en procesos de restitución de tierras es difundida oportunamente a entidades como la UNP, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación. De lo anterior se efectúa un estricto seguimiento para facilitar el permanente flujo de información.

Es de resaltar que la depuración de información sobre amenazas, incluidas en el Registro de Tierras Despojadas por parte de las direcciones territoriales, ha permitido disponer de datos más certeros y aportar a una caracterización integral de las amenazas y los riesgos existentes en el contexto regional.

Seguridad

La gestión técnica de la Unidad de Restitución de Tierras, a través del GPPS se lleva a cabo considerando que la competencia específica de brindar protección personal a solicitantes de restitución y de garantizar condiciones de seguridad respecto de áreas en que se ubican los predios reclamados, recae, en su orden, en la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, y en el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Fuerza Pública. A su vez, la competencia de investigar hechos criminales y determinar si existe o no conexidad con la reclamación de restitución de tierras, es tarea de la Fiscalía General de la Nación.

El Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT) es la instancia que provee insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras. Está reglamentado por el artículo 4° del Decreto 4829 de 2011 y es responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional. Desde 2012 se logró su despliegue regional, consiguiendo que en cada jurisdicción con presencia de esta Unidad sesione un CI2RT.

A finales del año 2011, el Consejo de Seguridad Nacional decidió, en cumplimiento a lo establecido en el Decreto 4829 de 2011, la macrofocalización de 12 zonas para la implementación del Registro de Tierras Despojadas así: Montes de María, sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo, Magdalena y Cesar, Magdalena Medio, sur del Meta (que aunque se denomina así, en realidad es el Norte del Meta), Tolima, Putumayo, Nariño, Cauca y Valle del Cauca, resto de Antioquia y Urabá Antioqueño. A finales del año 2013 se macrofocalizaron adicionalmente: Cundinamarca y los tres departamentos del Eje Cafetero (Risaralda, Quindío y Caldas).

En ese mismo contexto, el Decreto 0599 de marzo de 2012, creó los Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras (COLRT), instancias de coordinación operacional para la articulación, implementación planeación, ejecución y seguimiento al proceso de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Así mismo, para la microfocalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas.

La Unidad de Restitución de Tierras ha impulsado la realización de los CORL no solo a nivel local, sino también algunos ampliados con autorida-

des nacionales. El GPPS monitorea la realización y conclusiones de dichas sesiones, al tiempo que orienta continuamente a las direcciones territoriales para que convoque oportunamente a los COLRT, notifique de sus actividades operativas programadas y ejerza estricto control a los compromisos adquiridos, contribuyendo a su vez al monitoreo de las condiciones de seguridad en distintas zonas.

Para tal efecto, ha sido fundamental la coordinación mantenida con la Dirección de Infraestructura y Seguridad Pública del Ministerio de Defensa Nacional, por medio de la cual se expidieron las directivas ministeriales 03 y 031 de 2012, con las que se establecieron mecanismos de articulación al interior de la Fuerza Pública y entre esta y la Unidad de Restitución de Tierras. Sus instrucciones han facilitado la planeación y acompañamiento para las diligencias en terreno.

En aras de aportar al perfeccionamiento de las instancias interinstitucionales de coordinación en materia de seguridad, se priorizó el intercambio de información con el CI2RT en sus despliegues nacional y regional, y el monitoreo de los COLRT, con sus conclusiones y compromisos.

De manera especial se destaca el proyecto de capacitación para la Fuerza Pública, financiado con recursos de cooperación del Gobierno de Noruega, gracias al cual la Unidad de Restitución de Tierras ha brindado capacitación a miembros de la Fuerza Pública sobre sus roles y competencias en la política de restitución de tierras. En el mismo sentido, se buscó fortalecer la relación entre esta Unidad y la Fuerza Pública, en materia de prevención y protección de reclamantes, y víctimas retornadas o reubicadas.

Este proyecto ha permitido la optimización de la articulación entre la misma Fuerza Pública, particularmente al interior de la Policía Nacional, considerando su gran responsabilidad en la sostenibilidad de las políticas públicas para la atención y reparación a las víctimas; antes, durante y después de los procesos de restitución de tierras.

También se destaca que en enero de 2014, la Unidad de Restitución de Tierras presentó una propuesta de articulación con el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, con el objetivo de valorar integralmente los riesgos que pueden influir en la aplicación y éxito de la restitución de tierras, y para facilitar el

despliegue de la entidad en zonas microfocalizadas. Lo anterior, considerando lo establecido en el Decreto 2890 del 2013.

Finalmente, mencionar que entre las mayores dificultades que enfrenta el proceso de restitución de tierras se encuentran: adelantar la restitución en zonas con influencia de actores ilegales y la presencia o sospecha de presencia de Minas Antipersonal y Munición sin Explotar en áreas requeridas en restitución de tierras. A su vez, los principales retos son: consolidar la restitución no solo abriendo zonas de intervención sino también aportando en la sostenibilidad de la restitución en la etapa posfallo manteniendo condiciones de seguridad; perfeccionar la cooperación interinstitucional para caracterizar los riesgos para el proceso; y acelerar el desminado humanitario.

2.9 Articulación interinstitucional para la restitución en el marco del Snariv

Con el objeto de articular las entidades, la Ley 1448 de 2011 previó la conformación del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (Snariv), constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel nacional y territorial con responsabilidad en la formulación y ejecución de los distintos planes, programas y proyectos que permitan lograr la atención y reparación integral de las víctimas.

En desarrollo de este mandato legal, se han diseñado igualmente Subcomités Técnicos del Snariv, que resultan siendo grupos de trabajo interinstitucional, encargados del diseño e implementación de la política pública en materia de víctimas en todas las etapas del proceso y divididos por temáticas.

Para responder al mandato legal, la Unidad de Restitución de Tierras conformó un grupo de trabajo denominado Grupo de Gestión Snariv, en adelante GGSNARIV, cuyo objetivo principal es impulsar la coordinación interinstitucional en los espacios creados por la ley, a través de dos objetivos específicos: i) impulsar la coordinación interinstitucional en los espacios creados por la ley para propender por la restitución integral de las víctimas de abandono y despojo; ii) diseñar y poner en marcha la estrategia de monitoreo a fallos de restitución de tierras. Para el cumplimiento de sus

objetivos, en lo nacional y lo territorial, el GGSNARIV se ha consolidado y cuenta con asesores responsables en el nivel nacional y territorial y sus principales logros son los siguientes.

2.9.1 Articulación interinstitucional

Dentro del plan de consolidación del Grupo Snariv se concibió una estrategia basada en una fuerte interrelación nacional – territorial, comprendiendo que el nivel central debe construir sus lineamientos de política pública teniendo en cuenta las necesidades territoriales. Para materializar este propósito se han empleado diferentes canales de orientación y comunicación para desarrollar estrategias que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades y a evaluar los procesos, entre otros, que se han materializado en dos circulares internas.

Teniendo en cuenta que se trata de un proceso de construcción, por tanto, dinámico, se ha priorizado el trabajo de los asesores Snariv en las temáticas más relevantes en el plano territorial, como son: inclusión del tema de restitución en los Planes de Acción Territorial (PAT); retornos y reubicaciones y apoyo en la gestión de vivienda rural y urbana para las personas restituidas; prevención y protección a los procesos de restitución; mejoramiento de los flujos de información en la etapa administrativa; fortalecimiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional y consolidación de Subcomités de Restitución de Tierras en el nivel departamental y/o municipal en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), para desarrollar los temas alrededor de la restitución de tierras; y consolidación del Grupo Posfallo en las direcciones territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras.

Coordinación interinstitucional: nivel nacional en los escenarios Snariv

La Unidad de Restitución de Tierras ejerce la Secretaría Técnica del Subcomité Nacional de Restitución, con los siguientes resultados:

- **Impulso y fortalecimiento del Subcomité de Restitución:** 10 plenas desde su conformación el 24 de mayo de 2012, 6 grupos de trabajo (Restitución de Tierras, Vivienda Rural y Urbana, Empleo Rural y Urbano, Medidas Financieras, Monitoreo a fallos y Planeación) que se reunieron

en promedio 5 veces por año –la ley establece 4 plenarias; Reglamento Operativo; POA anual (2012-2013 y 2014) y seguimiento al mismo.

- Impulso y fortalecimiento de los Grupos de Restitución de Tierras y Monitoreo Fallos, como Grupos que lidera en el Subcomité.
 - Posicionamiento de la política de restitución en los escenarios nacionales del Snariv.
 - Impulso y cumplimiento de la Directiva Presidencial 05 de 2013: Documento con competencias institucionales; Sistema de Entrega; Diseño mecanismo monitoreo a fallos.
 - Apoyo y asesoría a los funcionarios participantes de los Grupos de Trabajo para la consolidación enlaces o grupos de trabajo especiales en las entidades para atender el tema de víctimas y restitución de tierras.
 - Incorporación e intercambio de información para que la política de retornos y reubicaciones sea acorde con las necesidades de las víctimas restituidas, en particular en mesas de trabajo con UARIV, Programa Familias en su Tierra y la Mesa Especial de Retornos de DNP con miras al plan nacional de desarrollo 2015-18.
 - Intercambio de información e incidencia en la oferta interinstitucional y en los Grupos de Trabajo, para la población en procesos de restitución.
 - Participación activa en diferentes subcomités y secretarías técnicas del Snariv, a fin de impulsar las líneas de restitución de tierras en el accionar y la política de las demás entidades responsables de la implementación de las medidas complementarias de verdad, justicia y reparación integral.
- **Articulación interinstitucional en materia de vivienda urbana y rural a través del Grupo de Vivienda Rural y Urbana del Subcomité de Restitución:** Identificación de cuellos de botella en materia de política pública de vivienda rural y urbana para población víctima, propuesta de acciones de solución y divulgación de la política pública de vivienda rural y urbana para víctimas en el marco de la justicia transicional. Documento que se espera tener finalizado para entregar a DNP a fin de incorporar en el Plan de Desarrollo 2014-2018 una línea que ofrezca soluciones.

- **Articulación interinstitucional en materia de medidas financieras a través del Grupo de Medidas Financieras del Subcomité de Restitución:** Actuación con la banca pública y privada para impulsar el acceso de las víctimas a créditos y la calificación especial de riesgo, teniendo en cuenta la política pública para tal fin. Como reto se encuentra la aplicación de la línea de redescuento y la modificación al Decreto 2952 de 2010, con el fin de ampliar los beneficios de no inclusión en las centrales especiales de riesgo a víctimas incurran en mora de las obligaciones crediticias, teniendo en cuenta otros hechos victimizantes como el despojo de tierras, las Minas Antipersonal, entre otros.
- **Articulación interinstitucional en materia de empleo a través del Grupo de Empleo Rural y Urbano del Subcomité de Restitución:** Diseño de un instrumento de caracterización socio-laboral para las víctimas, realización del levantamiento de perfiles productivos en zonas priorizadas, diseño y puesta en marcha del programa para formación laboral de jóvenes y adultos víctimas del conflicto armado. Así mismo, se implementaron programas de generación de empleo y autoempleo para los jóvenes y sus familias víctimas como medida de no repetición frente al reclutamiento de menores de edad.
- **Articulación interinstitucional en materia de restitución de tierras a través del Grupo de Restitución de Tierras del Subcomité de Restitución:** i) implementación de un plan de capacitación para fortalecer las capacidades de los CDJT -subcomités o mesas de restitución de tierras- en torno a la restitución de tierras y territorios étnicos; ii) acciones de mejora para los flujos de información en la etapa administrativa del proceso, en cumplimiento de una de las orientaciones de la Directiva presidencial 005 de 2013, cuyo resultado también es el documento de competencia institucionales en materia de restitución de tierras; complementado con la aplicación de la metodología del Sistema de Entrega por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), como mecanismo para evaluar la política de restitución; iii) fortalecimiento de la articulación interinstitucional para el enfoque diferencial, contribuyendo con la coordinación para la restitución de los derechos territoriales de las comunidades étnicas, consolidando y fortaleciendo la mesa técnica de enfoque diferencial para avanzar en la identificación de soluciones a las barreras de acceso que tienen las Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), y personas mayores en el

procedimiento de restitución; iv) implementación de una ruta de retornos para víctimas restituidas e incidencia en el protocolo de retornos y reubicaciones para incorporar la restitución de tierras como un mecanismo de focalización prioritario; v) incidencia en el diseño e implementación de estrategias para incorporar líneas de acción en función de los procesos de restitución de tierras en el marco de las actividades que desarrolla el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.

- **Articulación de acciones para la prevención y protección de víctimas reclamantes de tierras:** En coordinación con el Subcomité de Prevención, Protección y Garantía de No Repetición, se diseñó un modelo de intervención para la formulación de los planes de derechos humanos en clave de restitución, donde se incorporaron como variables de análisis las de actores de despojo, riesgo para los reclamantes de tierras, formas de comunicar la restitución como factor de riesgo, entre otros. El Ministerio del Interior ha brindado asistencia técnica para la formulación de los documentos del Plan Integral de Prevención y Protección para 11 comunidades microfocalizadas por la URT. Igualmente, el GGSNARIV participa en dicho Subcomité con el fin de incidir técnicamente para que el proceso de restitución sea acompañado y prevenir así que los hechos que contribuyeron al despojo o abandono se repitan.
- **Articulación interinstitucional en materia de Restitución a través del grupo de Planeación:** Periódicamente para dar respuesta de manera coordinada, las entidades líderes de cada Grupo de Trabajo del Subcomité de Restitución se reúnen y realizan seguimiento, observaciones y proponen soluciones para dar cumplimiento al Plan Operativo Anual, preparan las plenarios del Subcomité, realizan rutas de articulación para dar respuesta coordinada a diferentes requerimientos, preparan jornadas en territorio, entre otras acciones.

Coordinación interinstitucional: nivel territorial en los escenarios Snariv

En el nivel territorial, los principales logros son:

- Impulso y consolidación de al menos 16 subcomités o mesas departamentales de restitución de tierras, con grupos internos de trabajo para el apoyo en la etapa administrativa y el monitoreo a los fallos.

- Impulso y consolidación de 87 comités municipales de Justicia Transicional para articular la temática de restitución de tierras y la oferta estatal territorial, así como el monitoreo y el impulso al cumplimiento de los fallos de restitución o el alistamiento institucional para los mismos.
- Incidencia para la inclusión de acciones concretas y/o recursos en favor de la restitución de tierras en al menos 14 Planes de Acción Territorial departamentales y 65 municipales (especialmente los que cuentan con sentencias de restitución), atendiendo a tal mecanismo de planeación que contempla la ley para la atención a víctimas en los entes territoriales.
- Fortalecimiento a los Subcomités de Restitución de Tierras a través de la capacitación conjunta con la Rama Judicial, la PGN, Ministerios del Interior y de Justicia, UARIV, en 6 jornadas conjuntas en territorio.
- Realización de 9 jornadas de capacitación a quienes atienden víctimas en 9 departamentos del país, en temáticas relacionadas con las medidas financieras, el alivio de pasivos y las líneas de redescuentos de Bancoldex y Finagro.
- Elaboración de documento de lineamientos a los CJT como herramienta básica para el impulso de los Subcomités de Restitución de Tierras y de las acciones de restitución en el territorio.

2.10 Monitoreo al cumplimiento de los fallos de restitución

Los jueces y magistrados de restitución de tierras en las sentencias que pronuncian al amparo de la Ley 1448 de 2011 han proferido una serie de órdenes dirigidas no solo a la restitución jurídica y material de los predios, sino también otras órdenes complementarias o adicionales enfocadas hacia la reparación transformadora e integral y el goce efectivo de los derechos de las víctimas. Los dos años y medios de implementación de la política y la revisión de las sentencias proferidas hasta la fecha, dejan entrever el compromiso de jueces y magistrados con los derechos de las víctimas y la necesaria confluencia de múltiples entidades en el cumplimiento de órdenes tendientes a materializar y efectivizar los derechos de esta población.

En la Directiva Presidencial N° 005 de mayo del 2013 se instruye a la Unidad de Restitución de Tierras para que adopte un mecanismo de monitoreo que le permita “(...) hacer una medición periódica del cumplimiento de las disposiciones legales y órdenes judiciales.” En tal sentido, como estrategia de monitoreo a las sentencias, se han diseñado las rutas y los instrumentos para realizar la medición periódica de los avances en el cumplimiento de los fallos de restitución de tierras, por parte de todas las entidades vinculadas por los jueces y magistrados en sus fallos.

En este marco, el Grupo de Gestión del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (GGSNARIV), de la Unidad de Restitución de Tierras ha contribuido a establecer las reglas de comunicación, del intercambio y análisis de la información, de acuerdo con las responsabilidades institucionales relativas al cumplimiento de los fallos, generando la metodología, los instrumentos, lineamientos e indicadores que permitan apoyar el desempeño para el cumplimiento de las órdenes de las entidades que conforman el Snariv o que han sido vinculadas a través de las sentencias.

Panorama general de sentencias

Las entidades integrantes del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv), creado por la Ley 1448 de 2011 y reglamentado en su funcionamiento y operación por el Decreto 4800 de 2011, son responsables de contribuir en todo el proceso restitutivo y sus etapas, pero muy fundamentalmente en el cumplimiento de las sentencias y de cada una de las órdenes. Estas son con frecuencia compartidas entre varias instituciones, sea porque son directamente responsables, o indirectamente, mediante acciones de complementariedad, coordinación, acompañamiento o apoyo.

Actualmente, las entidades del Snariv del ámbito nacional que reciben órdenes a partir de las sentencias de restitución suman un total de 35. De estas algo más del 80% de las órdenes se concentran en la Superintendencia de Notariado y Registro (incluye órdenes directas a la SNR, Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos-ORIP y Notarías), la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UAERIV), la Unidad de Restitución de Tierras, el IGAC, el Incoder, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Fuerza Pública.

Las responsabilidades del cumplimiento de los fallos se distribuyen entre la nación y el territorio bajo el criterio de corresponsabilidad que guía las actuaciones del Snariv.³¹ La mayor proporción de las órdenes (77%) se halla en cabeza de las entidades del orden nacional, en la órbita del ejecutivo. El 20% de las órdenes se distribuyen entre las entidades territoriales (municipios 14%, gobernaciones 3% y otras entidades descentralizadas 3%), y el restante 3% en los circuitos judiciales.

En el ámbito territorial, el 72% de las órdenes son responsabilidad de los municipios, especialmente de las secretarías del despacho, mientras el 15% de las órdenes territoriales se hallan en cabeza de las gobernaciones y sus secretarías. El restante 13% se distribuyen en otras entidades descentralizadas, empresas de servicios públicos, Corporaciones Autónomas Regionales, Catastros descentralizados e incluso las dirigidas a los Comités Territoriales de Justicia Transicional, creados por la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.

Para la rama judicial y sus circuitos, en particular, los juzgados civiles municipales y promiscuos cumplen un papel relevante en las órdenes asociadas a las diligencias para la entrega material y simbólica de los predios, al igual que las relacionadas con la materialización de las órdenes de las sentencias y en algunos casos la suspensión de medidas cautelares que pesan sobre los predios objeto de restitución. A los jueces de familia se les ordena en algunos casos iniciar procesos sucesorales; estas circunstancias indican la creciente interdependencia y necesaria sincronía entre las distintas especialidades de la rama judicial, así como la importancia de asegurar la cooperación entre estas.

Metodología e instrumentos técnicos para el monitoreo del posfallo

La Unidad de Restitución de Tierras cuenta con un mecanismo en el que sistematiza la información de las sentencias, relacionada con la identificación del caso, de las personas y de los predio restituidos, así como las órdenes y los responsables de su cumplimiento; que permiten la categorización, clasificación, análisis jurídico y de política pública de la información.

³¹ Los artículos 159 y 160 de la Ley 1448 crean el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el artículo 161 le asigna funciones de coordinación, articulación, integración y complementariedad.

Para este mecanismo, se ha definido un calendario de entrega mensual de la información actualizada por las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv) vinculadas en las sentencias y la recepción de sus informes o reportes de avances en el cumplimiento. En tal sentido, se ha logrado el intercambio periódico de información entre la Unidad de Restitución de Tierras y las entidades del orden nacional que hacen parte del Subcomité de Restitución del Snariv, así como con varios entes territoriales con competencia en las sentencias.

Actualmente, este mecanismo se encuentra en revisión y evoluciona hacia el desarrollo de un software que permita su automatización mejorando sus funcionalidades.

Coordinación interinstitucional, detección de obstáculos y estrategias de mejoramiento

En el Subcomité de Restitución del Snariv, del cual la Unidad de Restitución de Tierras ejerce la Secretaría Técnica, se creó el Grupo de Monitoreo a fallos. Escenario en el cual, además de construir conjuntamente la estrategia descrita, mensualmente se presentan las estadísticas relacionadas con las sentencias, los informes consolidados sobre el cumplimiento a fallos por parte de las entidades, se identifican dificultades y limitantes para su acatamiento, así como propuestas de acciones de mejora que impliquen una actuación interinstitucional.

Así mismo, para potenciar la articulación para el cumplimiento de los fallos de restitución de tierras en el orden territorial, desde el Subcomité Nacional de Restitución se ha implementado la estrategia de fortalecimiento institucional territorial, a través de acciones de capacitación que incluyen un componente teórico y uno práctico. Este último destinado al análisis de los fallos y las actuaciones regionales para su cumplimiento, acompañado por los jueces y magistrados especializados, lo que ha permitido un diálogo cercano sobre las sentencias, limitantes para su cumplimiento y las acciones de mejora propuestas.

Avances, resultados y logros

La estrategia de articulación con las entidades en los escenarios del Snariv para el cumplimiento de las sentencias de restitución, ha logrado generar coordinación interinstitucional basada en el principio de colaboración armónica entre las entidades y entes territoriales que por sus funciones, son responsables del cumplimiento de las órdenes. Asimismo ha impulsado el diálogo entre el Snariv con los entes judiciales y de control para lograr una acción conjunta del Estado para lograr el goce efectivo y oportuno de los derechos de las personas restituidas.

Esta incidencia ha logrado construir procesos sostenidos y con periodicidad de articulación a nivel nacional a través del Grupo de Monitoreo de Fallos del Subcomité de Restitución, logrando a través de la presentación de análisis cualitativos y cuantitativos en cuanto a la distribución de órdenes, así como los avances y dificultades de las entidades para lograr el cumplimiento de los fallos, incidiendo en los tiempos de cumplimiento de las órdenes por parte de las entidades, trascendiendo los requerimientos individuales para responder como Sistema. A la fecha se han llevado a cabo 12 reuniones del Grupo de Monitoreo a Fallos del Subcomité de Restitución.

En el desarrollo del mecanismo de monitoreo a fallos se ha logrado recoger la experiencia obtenida por parte de las entidades del Snariv en cuanto a los tiempos promedio estimados para cumplir con los mandatos judiciales, y el grado de avance en la gestión para su ejecución.

El intercambio de esta información entre las entidades y la Unidad de Restitución de Tierras se ha realizado mensualmente, para un total de 7 reportes de en promedio 9 entidades, que agrupan más del 80% de las órdenes emitidas en sentencias. Con cerca de 13 entidades se ha desarrollado la llamada Ruta de Cumplimiento por cada tipo de orden, en la que se definen los pasos y los tiempos que ello le toma a la institución; permitiendo darle mayor eficiencia a los reportes de monitoreo al cumplimiento de las entidades del Snariv y las otras entidades con obligaciones en la etapa posfallo. Se otorga un valor agregado al permitir aprehender las competencias legales y las tareas específicas en las que se involucran las entidades para cumplir las órdenes conociendo como actúan, lo que permite colaborar para el cumplimiento de sus obligaciones en la reparación integral, y pone en evidencia las necesidades institucionales tanto nacionales como territoriales, llevando a que exista una

preparación de las entidades para responder de una manera más oportuna a la población sujeto de la restitución.

Hoy en día varias entidades ya cuentan con un equipo idóneo, capacitado y dedicado que participa del proceso de restitución de manera permanente, evidenciando mayor agilidad en las respuestas a las órdenes de los jueces y magistrados. Las entidades han generado un equipo interdisciplinario para atención a los fallos de restitución de tierras y las discusiones realizadas en el Grupo de Monitoreo a Fallos del Subcomité de Restitución han aportado a la construcción o adecuación de la oferta institucional.

Se observa como positiva la reestructuración institucional en lógica transicional que se continúa desarrollando entre las entidades con responsabilidades dentro de la llamada cadena registral (Incoder, SNR, IGAC y catastros descentralizados), las que se han visto particularmente incluidas en un elevado número de órdenes y es así como han debido adaptar sus procesos de formalización, desarrollo de actos administrativos y códigos registrales para cumplir en términos perentorios, a través de la mesa de estudio de casos en donde estas entidades participan para superar las diversidades en la interpretación y hacer más eficiente su articulación. Se han creado también equipos especializados a fin de responder a los retos del cumplimiento de los fallos de restitución en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como en la Unidad para las Víctimas.

En lo referido a enfoque diferencial se ha impulsado el diálogo entre las entidades responsables y la judicatura para dar efectividad a dichas órdenes desde el punto de vista de derechos, que supere la literalidad de la orden y se concrete en oferta institucional para los sujetos de restitución. Particularmente se han impulsado mecanismos dentro del sector agrario para responder a las órdenes de mujer rural.

En síntesis, el contar con la estrategia de monitoreo descrita, ha permitido obtener información analítica para toma de decisiones en materia de cumplimiento de los fallos y de superación de los obstáculos, la identificación de las estrategias y operatividad en materia de mejoramiento y flexibilización de la oferta y capacidades institucionales, así como de coordinación interinstitucional en la etapa posfallo. Mediante esta estrategia se ha entregado información valiosa para el diálogo entre las entidades vinculadas a la restitución y los jueces y magistrados de restitución, se ha contribuido

en la precisión de las pretensiones relacionadas con la política pública y las competencias de las entidades del Snariv, entre otras utilidades.

2.10.1 Enfoque diferencial en la restitución

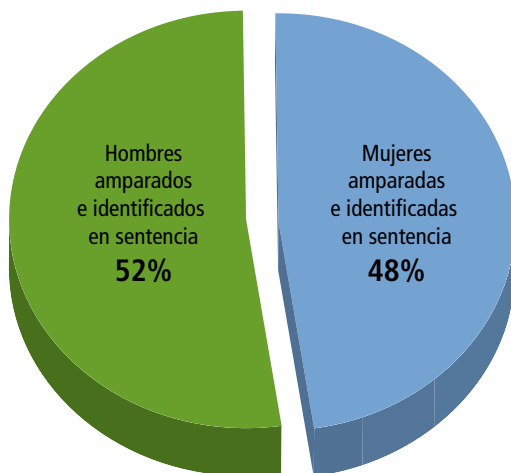
Las sentencias de restitución de tierras no solo se han concentrado en la restauración de los derechos de las víctimas sobre las tierras despojadas u obligadas forzosamente al abandono. Estas decisiones han permitido llevar a la práctica el criterio y la visión del legislador en cuanto a la vocación transformadora de las medidas de restitución, en tanto medida preferente de la reparación.

La equidad de género y el reconocimiento de los derechos patrimoniales de la mujer en la restitución

El reconocimiento de la vulnerabilidad de la mujer en los derechos de género relacionados con los bienes patrimoniales es claro en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Ello ratifica las órdenes de la Corte Constitucional en la sentencia T-025 y en particular las consideraciones subrayadas en el Auto de Seguimiento 092 de 2008 en cuanto a: “el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales.”

Por ello, en el artículo 114 de la Ley 1448 de 2011 “Atención preferencial para las mujeres en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución”, establece las medidas de especial protección del Estado a las mujeres víctimas del abandono forzado y/o el despojo, en los trámites administrativos y judiciales de restitución de tierras. En respuesta a tal mandato la UAEGRTD diseñó un programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución. Gráfica 2.

Hombres y mujeres amparados e identificados en sentencias
Total Nacional (%)



Sentencias de restitución de tierras. Jueces y tribunales civiles especializados en restitución de tierras.
A corte 1° de julio de 2014. Equipo de Monitoreo de Fallos - EMF / Grupo de gestión Snariv-URT

Además de la especial y preferente atención a las mujeres en el trámite administrativo, los jueces, de manera consecuente con el mandato legal y con la especial protección ordenada por la Honorable Corte Constitucional, reflejan en sus sentencias el amparo especial a las mujeres en la restitución. Las cifras son elocuentes: en las sentencias proferidas, se han identificado que el 48% los reclamantes son mujeres, frente al 52% de hombres del total de reclamantes favorecidos en sentencias.

En los departamentos del Tolima y Antioquia los casos resueltos por los jueces a favor de mujeres superan a aquellos cuyos titulares son del sexo masculino. Mientras en Cesar, Santander y Nariño la relación hombres y mujeres es equitativa.

Las mayores brechas en las sentencias proferidas se encuentran en los departamentos de Córdoba, Magdalena y Sucre. Ello podría explicarse en el sentido de la tradicional vulnerabilidad representada en la informalidad de la tenencia de las tierras y en la mediación del hombre en sus relaciones con la tierra en la costa Caribe colombiana.³²

³² CNMH, 2010, La tierra en disputa. Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa caribe (1960-2010), p. 335. y 375

Además de las órdenes relacionadas con la aplicación del enfoque diferencial para las mujeres en los procesos de reparación integral, la ley estableció el mismo criterio para el caso de las poblaciones por grupo etario y poblaciones étnicas o de condiciones socioeconómicas y culturales de particular vulnerabilidad, en el entorno del conflicto armado interno.³³

2.11 El Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras

El Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras fue instituido por el artículo 111 de la Ley 1448 de 2011,³⁴ con base en el cual la Dirección General creó un Grupo de trabajo y le asignó funciones que consignó en la Resolución No. 002 de 2012. A partir de entonces este Grupo, bajo el liderazgo de la Subdirección, se dio a la tarea de construir una reglamentación que permita alcanzar un cumplimiento eficiente de las obligaciones establecidas en la ley en cita y sus Decretos reglamentarios 4829 y 4800 de 2011.

Fue así como mediante la Resolución No. 953 de 2012 (o Manual técnico operativo), elaborada por el Grupo del Fondo, se estableció de forma detallada su organización, los objetivos específicos y sus funciones, así como las instancias de dirección, la contratación de la fiducia de administración de los recursos, lo correspondiente al alistamiento operativo de los bienes que ingresarían al Fondo y el procedimiento para las compensaciones, entre otros temas.

Así mismo, en el marco de lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley 1448 de 2011 y el Manual técnico operativo, referente a los recursos que ingresarán al Fondo de la Unidad, mediante el Decreto 698 de 2013 cuya adopción fue liderada por este, se reglamentó la transferencia de bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco),

³³ Art. 13 de la Ley 1448 de 2011. Enfoque Diferencial. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad (...) El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado. Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.”

³⁴ Artículo 111. del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Créase el Fondo de la unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas como un fondo sin personería jurídica, adscrito a la unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. El Fondo tendrá como objetivo principal servir de instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados y el pago de compensaciones

con declaratoria de extinción de dominio a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras. En aplicación de dicho decreto, se expidió también la Resolución No. 008 del Consejo Nacional de Estupefacientes del 10 de septiembre de 2013, la cual establece el procedimiento de solicitud y asignación definitiva de predios al Fondo de la Unidad por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes.

Por otro lado, para efectos de llevar a cabo el procedimiento de compensación y siguiendo lo preceptuado en el Manual técnico operativo, se implementó la guía de equivalencias adoptada mediante Resolución 461 de 2013, la cual establece parámetros técnicos para la determinación de bienes equivalentes en los procesos de restitución.

De igual forma y habida cuenta que el avalúo de los predios se constituye en elemento para la aplicación de los parámetros de equivalencia, el Fondo ha suscrito Convenios Interadministrativos en el 2013 y 2014 con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para efectos de realizar los avalúos de los predios de las víctimas que son imposibles de restituir y de aquellos que serán entregados en compensación.

Además, en desarrollo a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 105 de la Ley 1448 de 2011 y asignada al Fondo mediante Resolución No. 002 de 2012, este proyectó y presentó ante el Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras un acuerdo en el cual se adoptó el Programa de Alivio de Pasivos –Acuerdo 09 de 2013–, que contiene el detalle de su operación según unos tramos de deuda identificados a partir de los hechos victimizantes y las diferentes gestiones a cargo del Fondo.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, esto es, cuando en el predio a restituir exista un proyecto productivo agroindustrial y el opositor dentro del proceso no pruebe su buena fe exenta de culpa, el magistrado podrá entregarlo al Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras para que lo explote a través de terceros y destine parte de las utilidades del proyecto a programas de reparación colectiva, se hizo necesario establecer contacto con la Unidad para las Víctimas y lograr una articulación que permitiera al Fondo trasladar los recursos destinados a la reparación colectiva que deberá ejecutar dicha Unidad, en el marco de sus programas misionales.

Como resultado de sendas reuniones y por iniciativa del Fondo, se logró la adopción de la Resolución 926 de 2013, por la cual se adopta la metodología para determinar los recursos que se deben destinar a la reparación colectiva de que trata el inciso segundo del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, se dictan disposiciones relacionadas con la administración de proyectos productivos agroindustriales por el Fondo y la transferencia de recursos a la Unidad Administrativa de Atención Integral a las Víctimas.

Finalmente, para efectos del cumplimiento de las competencias legales y reglamentarias previamente expuestas, el Fondo basa sus acciones en las siguientes actividades: i) ejecutar acciones de compensación por bien equivalente ordenadas por los jueces y magistrados; ii) ejecutar acciones de compensación económica a víctimas ordenadas por los jueces y magistrados; iii) ejecutar acciones de compensación con pago en dinero efectivo a víctimas ordenadas por los jueces y magistrados; iv) ejecutar acciones de compensación a terceros de buena fe exenta de culpa ordenadas por los jueces y magistrados; v) ejecutar acciones de implementación de programa de Alivio de Pasivos; vi) pagar expensas judiciales de curadores, peritos y otro tipo de pruebas especializadas en el marco de los procesos de restitución de tierras; vi) realizar gestión inter-institucional para la entrega material de los predios imposibles de restituir, de conformidad con la sentencia emitida por el juez y magistrado especializado en restitución; vii) generar un modelo financiero que permita proyectar los pagos en compensaciones anual y plurianual; viii) Realizar monitoreo, seguimiento, evaluación y control a los contratos de fiducia.

Asimismo, el Fondo participó directamente en la reglamentación de la Ley 1592 de 2012, que modificó la Ley 975 de 2005, estableció de manera preferente el procedimiento de restitución conforme la Ley 1448 de 2011 para los procesos de Justicia y Paz, en los cuales no existieran incidentes sobre bienes cautelados con fines de restitución. En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 3011 de 2013 que en lo asociado a la restitución incluyó artículos sobre intercambio de información, ruta de procedimiento preferente, imposición de medidas cautelares, imposibilidad de monetización y transferencia de bienes solicitados en restitución que hubieran sido entregados por los postulados o identificados por la Fiscalía o la jurisdicción de Justicia y Paz o que se requieran para la compensación al Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras.

En desarrollo de lo anterior, el Fondo ha asistido y participado en representación de la Unidad de Restitución de Tierras en las audiencias de los incidentes de restitución iniciados en los procesos de Justicia y Paz y se encuentra acordando con el Fondo de Reparación a las Víctimas, el protocolo para la transferencia de los bienes con solicitud de restitución que este administra.

Finalmente, el Fondo concertó con los Ministerios de Agricultura y Transporte la inclusión de un artículo en el proyecto de ley de infraestructura relacionado con la expropiación de predios inscritos en el Registro de Tierras Despojadas cuya adquisición se hubiera declarado de utilidad pública para la construcción de proyectos de infraestructura. El texto consignado en el párrafo 2° del artículo 21 de la Ley 1682 de 2013 estableció la inclusión del predio en los proyectos viales del Gobierno Nacional como una imposibilidad jurídica para la restitución que obliga salir a compensar las víctimas.

A partir del desarrollo normativo descrito y teniendo total claridad y transparencia en la demarcación de sus procedimientos, el Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras empezó desde su implementación a generar importantes resultados en cada una de sus competencias legales, los cuales se resumen así:

2.11.1 En materia de compensaciones

El Fondo efectúa cuatro tipos de compensaciones de acuerdo a la orden proferida por el juez o magistrado, atendiendo a las particularidades del caso, estas son: aquellas que se realizan en favor de las víctimas a partir de la entrega de un predio equivalente medioambiental y socioeconómicamente; las realizadas en favor de víctimas con predio por equivalencia netamente económica; las compensaciones realizadas en favor de víctimas con pago en dinero por haber agotado el procedimiento anteriormente descrito y finalmente, aquellas efectuadas con pago en dinero en favor de terceros de buena fe exenta de culpa.

En ese orden, es importante señalar que en consonancia con los artículos 72, 97 y 98 de la Ley 1448 de 2011 y 36 a 42 del Decreto 4829 de 2011, el Manual técnico operativo del Fondo (Resolución 953 de 2012) en sus

artículos 53 y siguientes estableció el procedimiento para dar cumplimiento a las órdenes de compensación proferidas por los jueces y magistrados de restitución.

Es así como atendiendo a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011, se expresa que la compensación debe ser entendida como una medida subsidiaria, que procede a favor de las víctimas que tuvieran la calidad de propietarios, poseedores que hubieran cumplido el término para lograr la prescripción adquisitiva del dominio, ocupantes de terrenos baldíos que hubieran cumplido los requisitos para la titulación y opositores que prueben su buena fe exenta de culpa dentro del proceso judicial.

Así mismo, se establece que se ofrecerá a las víctimas, en primera instancia, alternativas de restitución en especie por un bien rural con equivalencia medioambiental; en segunda instancia, por un bien rural o urbano con equivalencia económica, y solo en el evento que no sea posible, se procederá a dar cumplimiento a lo estipulado en los artículos 60 y 67 del manual, es decir, al pago en dinero efectivo.

Por su parte, la compensación de los terceros de buena fe que así hubieren sido reconocidos dentro del proceso, se realizará a través de pago en dinero.

Frente al pago de la compensación en dinero, el artículo 60 establece:

Cuando en la sentencia de restitución el juez ordene pagar un valor económico o cuando se hayan agotado sin éxito las instancias de compensación en especie el Grupo Fondo le solicitará inmediatamente a la(s) sociedad(es) fiduciaria(s) contratada(s) para la administración de los recursos hacer el desembolso correspondiente, de acuerdo a las instrucciones precisas que se le impartan.

Así las cosas, con corte a mayo de 2014 se tienen 66 órdenes de compensación proferidas en favor de víctimas, de las cuales 40 se encuentran ejecutoriadas. 61 con predio equivalente a beneficiarios y 5 de compensaciones económicas a terceros de buena fe.

- Catorce predios entregados en compensación por equivalencia medioambiental y socioeconómica (7 en el Valle, 4 en Cesar, 1 en Antioquia, 1 en Cundinamarca y 1 en el Meta).

- Cinco casos compensados con pago en dinero (4 en Villavicencio y 1 en Cúcuta), de conformidad con el valor del avalúo comercial realizado para el efecto por el IGAC, por haberse agotado el procedimiento de compensación por bien equivalente, en tanto no se aceptaron los predios con equivalencia presentados por el Fondo o ante la inexistencia de predios disponibles en la zona solicitada por el beneficiario.
- Once casos con predios aceptados (fuera de los 18 casos cumplidos con entrega de predio o pago), cuya entrega material a los beneficiarios se realizará tan pronto la DNE realice la entrega material de los predios al Fondo.
- Un caso de compensación a tercero de buena fe exenta de culpa pagado en dinero (Morroa, Sucre).
- Se han caracterizado 55 predios origen (imposibles de restituir) en sus aspectos medioambientales y socioeconómicos, para efectos de conocer sus condiciones y poder hacer la búsqueda de un predio con condiciones medioambientalmente equivalentes.
- Se han visitado y presentado 21 predios de propiedad de la DNE como opciones de compensación para los beneficiarios.
- El Fondo logró obtener la asignación definitiva, por el Consejo Nacional de Estupefacientes, de 15 predios con extinción de dominio provenientes del narcotráfico para reparar a víctimas del despojo de tierras.
- Finalmente, se ha solicitado la realización de 80 avalúos de predios en virtud del contrato interadministrativo suscrito con el IGAC.

Los predios transferidos por el Consejo Nacional de Estupefacientes son:

Nombre	Departamento/municipio	Área (ha)
La Argentina 1	Cesar/Aguachica	100.160,00
La Gloria 3	Valle del Cauca/Santiago de Cali	28.553,00
El Fierro	Valle del Cauca/Candelaria	0,32
Villa Silvania	Tolima/Municipio de Ibagué	0,63
Villa Esperanza	Cundinamarca/La Mesa	0,99
Santa Ana	Antioquia/La Ceja	0,59
La Esperanza	Valle del Cauca/Palmira	0,26
Normandía	Cundinamarca/Silvania	11.000,00
Villa Claudia	Cundinamarca/Fusagasugá	12.160,00
Limoncitos	Meta/Guamal	2.300,00
Rancho Bonito	Bolívar/Cartagena	55.000,00
La Florida/Mi Tesoro	Córdoba/Montería	5.932,30
Parcela No. 2	Córdoba/Montería	6.212,50
Miraflores	Antioquia/La Ceja	7.419,20
Galicia	Valle del Cauca/Candelaria	3.100,00

Es importante resaltar que el Fondo, de conformidad con la normatividad vigente, se encuentra dando cumplimiento a las órdenes de compensación por equivalencia con predios provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), sobre los cuales se decretó la extinción de dominio. Ello se traduce en un doble logro, por un lado, alcanzar la recuperación material de predios del Estado que se encontraban indebidamente ocupados y, por otro, ahorrar al Presupuesto General de la Nación recursos, en tanto no se requiere incurrir en gastos de compra de predios en el mercado para darle cumplimiento a las órdenes de compensación.

Experiencias exitosas

En el marco de las compensaciones realizadas por el Fondo en favor de beneficiarios de restitución de tierras, respecto de quienes se consideró en instancia judicial la imposibilidad de restitución por alguna de las causales previstas en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, cabe hacer mención de las siguientes experiencias de éxito emblemáticas para la Unidad de Restitución de Tierras:

Predio La Argentina 1 en el Cesar

Dieciséis años después de haber sufrido hechos de violencia, cuatro familias vecinas de El Toco (municipio San Diego, departamento del Cesar), fueron beneficiarias de procesos de restitución o formalización de tierras, en los cuales se ordenó, con cargo del Fondo de la Unidad, la compensación con tierras de similares características y condiciones a la que fue objeto de abandono, dado que estas tierras fueron restituidas a otras víctimas de desplazamiento.

Fue entonces que el Fondo comenzó un proceso encaminado a materializar los derechos de las familias beneficiarias, el cual entre otras acciones involucró: socializar personalmente el procedimiento y los derechos que les asistían y determinar sus necesidades y condiciones de vida actuales.

De acuerdo a ello, el Fondo encontró en las bases de datos de predios administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes, en liquidación, el predio llamado La Argentina 1, ubicado en el municipio de Aguachica, Cesar, con una superficie georreferenciada de 100 ha y 1.600 m².

Dicho predio fue visitado y presentado formalmente como una opción a los distintos beneficiarios, quienes de inmediato manifestaron su aceptación a título de compensación, dada su excelente ubicación, condiciones de acceso, buen estado de suelos, condiciones de seguridad y alta productividad, entre otros.

Posteriormente, el Fondo de la Unidad gestionó ante el Consejo Nacional de Estupefacientes la asignación definitiva del predio, la cual se dio el 8 de agosto de 2013 y mediante Resolución No. 009 de 2013, para dar cumplimiento a las órdenes de compensación en favor de aquellas víctimas del despojo y abandono de tierras a causa del conflicto. Este fue un trámite administrativo que sentó un precedente de suma importancia para el país, toda vez que la Unidad de Restitución de Tierras recuperó materialmente un predio que había sido incautado al narcotráfico, para restituir en compensación a las víctimas del conflicto, que se encontraba para la fecha ocupado irregularmente.

En ese orden, el Fondo procedió a hacer su entrega legal, real y material en favor de las familias desplazadas del Toco, las cuales cuentan hoy en día con nuevas parcelas registradas a su nombre para el disfrute y explotación,

gracias al acompañamiento del Fondo de la Unidad y a la implementación de proyectos productivos.

“Hoy empezó una nueva vida para mi familia porque gracias a la Unidad de Restitución de Tierras pudimos regresar al campo, este día lo estaba esperando hace mucho tiempo y no pensé que fuera tan rápido”, indicó uno de los beneficiarios en el acto de entrega del predio.

De esta manera, el caso del predio La Argentina 1 permitió materializar por primera vez en la historia la compensación a víctimas con bienes provenientes de extinción de dominio al narcotráfico.

Predio La Gloria 3 en el Valle del Cauca

Hoy, en el marco de distintos procesos de restitución o formalización de tierras, los jueces del Valle del Cauca ordenaron en favor de seis familias oriundas de los municipios de Cali, Bolívar, Riofrío y Trujillo (Valle del Cauca), la compensación con tierras de similares características y condiciones a las que fueron objeto de abandono.

Al igual que en lo realizado en el caso del predio La Argentina 1, el Fondo llevó a cabo el procedimiento establecido y en atención a lo establecido en la Guía de Equivalencias adoptada para el efecto, se encontró el predio La Gloria 3, ubicado en la Vereda Cascajal, Corregimiento El Hormiguero del municipio de Cali, Valle del Cauca, con una superficie de 28 ha y 5.530 m², el cual había sido incautado por narcotráfico al Cartel del Norte del Valle, y que a la fecha se encontraba en propiedad del Frisco y administrado por la Dirección Nacional de Estupefacientes, en liquidación.

El predio en mención fue formalmente visitado y presentado a las diferentes familias, quienes manifestaron su aceptación dadas las excelentes condiciones de ubicación y de características productivas que posee. En ese orden y de acuerdo a los procedimientos establecidos, el Fondo comenzó a gestionar su asignación definitiva con fines de compensación, ante el Consejo Nacional de Estupefacientes, para lo cual elevó las solicitudes formales acompañadas de los estudios y viabilidades requeridas, la cual finalmente se aprobó el día 8 de agosto de 2013.

Cabe resaltar que en coordinación con la DNE se llevó a cabo la recuperación formal del predio para el Estado, dado que sobre el mismo se presentaba una ocupación irregular, de manera que se realizara la entrega material y jurídica del predio totalmente saneado a por parte del Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras.

Finalmente, en un acto sin precedentes para el departamento, el Fondo llevó a cabo la entrega formal y material del predio a título de compensación para las mencionadas seis familias desplazadas y beneficiarias de restitución, quienes ya empezaron a desarrollar proyectos productivos asistidos y subsidiados por la Unidad, e incluso a habitar el predio.

2.11.2 El Programa de Alivio de Pasivos

Este programa es otro de los aportes reparadores y transformadores que la Ley 1448 de 2011 otorga a las víctimas, pues particularmente se benefician aquellas personas a quienes mediante sentencia judicial se les ha ordenado la restitución o formalización de sus predios.

El programa sana las deudas por concepto de impuesto predial, servicios públicos domiciliarios y créditos contraídos con entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, bajo la premisa fundamental que la situación de despojo o abandono forzoso interrumpe el pago de estos pasivos. Los presupuestos más importantes que deben cumplirse para el alivio son que la deuda exista al momento de los hechos victimizantes, que su vencimiento sea una consecuencia del acaecimiento de los mismos, que la deuda guarde relación con el predio y que el acreedor sea reconocido en la sentencia judicial.

En el propósito de materializar las bondades del programa, juegan un papel trascendental los acreedores. En el caso del alivio predial, el primer paso es la adopción del programa por parte de los Concejos Municipales a través de un acuerdo. Para el efecto, el Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras ha venido facilitando a alcaldes, concejales y personeros de las zonas microfocalizadas el modelo de exposición de motivos y el proyecto de acuerdo del concejo, con el fin de facilitar y aligerar su proceso de adopción. Al contarse con las sentencias, se remiten a los alcaldes para que apliquen

el acuerdo previamente adoptado. Con fundamento en ello las alcaldías producen las resoluciones que dan cuenta del alivio del pasivo predial a favor del predio restituido o formalizado.

En la actualidad se cuenta con 73 acuerdos municipales con los cuales se ha adoptado el alivio predial a favor de los predios restituidos en el marco de la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Han existido algunos casos aislados en los cuales inicialmente se presentaron resistencias para su adopción, en ocasiones por desconocimiento de las normas tributarias y en otros por intereses particulares, pero finalmente se ha logrado realizar la gestión en la gran mayoría de los municipios con zonas microfocalizadas. Uno de los factores más contundentes y fructíferos a la hora de superar los inconvenientes presentados, ha consistido en realizar acercamientos técnicos y capacitaciones sobre las bondades que representa el alivio de pasivos. Otro mecanismo que se ha agotado, aunque afortunadamente se trató de un solo caso, fue recurrir a los organismos de control, particularmente a la Procuraduría General de la Nación a través de su Procurador Delegado para la Restitución, a fin de poner en evidencia el incumplimiento de un Concejo en la adopción del acuerdo, y gracias a la gestión de este organismo, hoy en día los predios restituidos de esa zona cuentan con el alivio dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

En el caso de servicios públicos domiciliarios y entidades financieras los acreedores cuentan con mecanismos de saneamiento dentro de sus manuales y procedimientos internos. Una vez se cuenta con la sentencia judicial, se pide la liquidación de la deuda y se identifica lo que está causado y vencido con ocasión de los hechos violentos y se procede a su valoración, negociación y pago con descuento. Cuando el pasivo no cumple con los preceptos para su alivio, la Unidad supervisa los procesos de refinanciación a celebrarse entre los acreedores y los beneficiarios de la restitución.

Bajo el principio del deber de solidaridad con las víctimas, el Fondo de la Unidad ha hecho un llamado a las empresas de servicios públicos domiciliarios y a las entidades financieras para que rebajen parte de las deudas, llamado que ha encontrado eco en la medida que las rebajas de deuda han sido significativas a favor de las víctimas, quienes en el proceso de alivio de sus pasivos son totalmente representados por la Unidad, dado que las negociaciones y pagos los hace el Fondo directamente ante el acreedor a

nombre de los beneficiarios y beneficiarias de las sentencias de restitución. El sector financiero ha rebajado, producto de las negociaciones adelantadas, la suma de \$82.7 millones, que por lo tanto, no deben pagar los beneficiarios de restitución ni el Fondo de la Unidad, pues se trata de un valor que asumen las entidades bancarias y que se debe contabilizar como un aporte desde este sector a favor de los beneficiarios de la restitución de tierras.

Ahora, el impacto generado por el programa se expresa en las siguientes cifras obtenidas al corte de mayo de 2014:

Sobre el alivio predial, de 1.135 órdenes de alivio proferidas se ha dado cumplimiento a 579 mediante la expedición de igual número de resoluciones de condonación y exoneración, que reportan una condonación hasta el momento de \$301.8 millones y una exoneración de \$93.3 millones, para un total de \$395 millones aliviados por los municipios. Estos recursos deben entenderse como destinados a la atención de las víctimas del conflicto, toda vez que favorecen a quienes han padecido el desplazamiento y el despojo de sus predios. Adicionalmente, se ha podido constatar que en 67 casos de las órdenes de restitución proferidas, los beneficiarios no contaban con deudas por este concepto. Finalmente, el Grupo Fondo se encuentra solicitando ante las alcaldías la expedición de las resoluciones de alivio de los predios restantes.

De las sentencias proferidas con órdenes de alivio de servicios públicos domiciliarios, equivalentes a 758 casos, a la fecha se ha logrado el alivio de 8, así mismo se ha podido constatar que en 469 casos del total de las órdenes, los beneficiarios no contaban con servicios públicos domiciliarios y/o no tenían deuda susceptible de alivio. Adicionalmente se están procesando 281 casos ante las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios a fin de identificar los pasivos.

Finalmente, para dar cumplimiento al alivio de pasivos financieros se suscribió un convenio con Datacrédito, para efectos de realizar las consultas previamente autorizadas por los beneficiarios, a fin de establecer la existencia de deudas y realizar el consecuente proceso de análisis de la cartera. A la fecha se cuenta con 692 casos con órdenes de alivio de pasivo financiero, de los cuales ya se pudo establecer que en 472 casos los beneficiarios no tenían dichos pasivos o los contrajeron créditos con entidades diferentes a aquellas vigiladas por la Superintendencia Financiera, que no pueden aliviarse a través del programa.

De los casos restantes, 220 se encuentran en proceso de consulta en la Central de Riesgo y/o en espera del envío de la información por parte de las entidades financieras, en 8 casos ya se está próximo a realizar el alivio por un valor total de \$33 millones. Por último, se cuenta con tres casos de alivio negociado y pagado a los Bancos, en virtud de los cuales el Fondo de la Unidad pagó \$9.3 millones y logró una rebaja de deuda por parte del acreedor financiero por un valor de \$53.6 millones.

2.11.3 Administración de proyectos productivos agroindustriales

El artículo 99 de la Ley 1448 de 2011 dispone que el magistrado de conocimiento de los procesos de restitución de tierras, podrá ordenar la entrega al Fondo de la Unidad, de los proyectos productivos agroindustriales que acceden a los predios restituidos y/o formalizados para su administración a través de un tercero, cuando el opositor no haya sido declarado de buena fe exenta de culpa y siempre que el restituido voluntariamente lo consienta. Así mismo, el mencionado artículo establece que el producido del proyecto deberá destinarse a programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio, incluyendo al beneficiario de la restitución.

En consideración a lo anterior, una vez proferida y notificada la sentencia de restitución con orden de administración de proyecto productivo agroindustrial, el Fondo adelanta todas las acciones tendientes a la caracterización del proyecto, socialización con el beneficiario de la propuesta de administración y contratación del administrador del mismo, siempre y cuando se cuente con el consentimiento del restituido para el efecto.

Finalmente, en atención a lo establecido por el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011 y dado que dentro de la ley se le asignó a la Unidad para las Víctimas la competencia para adelantar los programas de reparación colectiva, el Fondo de la URT con la aquiescencia de la Unidad para las Víctimas, elaboró la Resolución No. 926 de 2013 mediante la cual se adopta el procedimiento para definir el porcentaje de las utilidades del proyecto productivo agroindustrial que será destinado a los programas de reparación colectiva y se dispone la forma como se realizará la transferencia de recursos, provenientes de las utilidades de los proyectos productivos administrados por el Fondo, a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para llevar a cabo los programas de reparación

Experiencias en materia de gestión de la Unidad de Restitución de Tierras para la administración de proyectos productivos

En el marco de la administración de proyectos productivos llevada a cabo por el Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras, se destacan las siguientes experiencias de éxito que demuestran una gestión eficiente, responsable y de sumo compromiso del Grupo Fondo:

Administración proyecto productivo de Maracuyá, hacienda Santa Paula, Montería

El 23 de abril de 2013, cuando un beneficiario de restitución recibió de manos de la Unidad de Restitución de Tierras la parcela 119 de la hacienda Santa Paula, ubicada en la vereda Leticia de la zona rural de Montería, se encontró con un proyecto productivo semitecnificado de 2.197 matas de maracuyá que había sido implementado en su predio. El cultivo se implementó en su momento por terceros que se opusieron al regreso de la víctima y su familia, cuya buena fe exenta de culpa no fue reconocida en el proceso. En razón de ello, el Juzgado Segundo Civil de Restitución de Tierras de Montería, con el consentimiento del beneficiario, le entregó la administración del cultivo al Fondo de la Unidad dado que para el dueño del predio era imposible sostenerlo.

Funcionarios del Fondo realizaron la caracterización del proyecto en un minucioso análisis, con posterioridad al cual, la Unidad realizó invitación pública para efectos de entregar en administración del cultivo de maracuyá a una empresa idónea y con experticia y experiencia específica. La empresa seleccionada tuvo entonces a su cargo las labores técnicas, administrativas y comerciales del cultivo.

El cultivo resultó tan promisorio que a principios del 2014 el beneficiario de la restitución solicitó formalmente la terminación del contrato con la empresa seleccionada, para asumir personalmente la administración del proyecto con la ayuda del Fondo.

Es así como desde el mes de abril del 2014, el proyecto empezó a ser coadministrado entre el beneficiario y el Fondo, con el objetivo de que una vez se alcance el punto de equilibrio, la víctima pueda encargarse del cultivo

de manera autónoma, alcanzando la estabilidad económica que es uno de los objetivos de la Ley 1448 del 2011. Además del beneficio económico que le representa tanto al beneficiario de la restitución, el proyecto ha generado empleo directo para 8 personas de la región, 5 de ellos como jornaleros que se encontraban desempleados y en precarias condiciones de vida.

Administración proyecto productivo de plátano para las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó

En el marco de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado, particularmente las comunidades de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó han sido destinatarias de una serie de medidas provisionales establecidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual requirió al Estado colombiano para que adopte mecanismos de protección para su vida e integridad personal que garantizaran la posibilidad de seguir viviendo sin coacción o amenaza en las zonas donde tradicionalmente habitaron y en condiciones de seguridad para el retorno.

A partir de ello, la Corte Constitucional emitió el Auto 299 de 2012, a través del cual ordenó entre otras al Ministerio del Interior designar un inspector de policía para los procesos de desalojo de los territorios colectivos, y a la Unidad de Restitución de Tierras, garantizar la continuidad del proceso de restitución del territorio y diseñar e implementar un procedimiento ad hoc, para ser aplicado en relación con los proyectos productivos que se encuentren dentro de los predios objeto de desalojo, teniendo en cuenta los postulados del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Director General de la Unidad expidió la Resolución 335 del 5 de abril de 2013, a través de la cual se adoptó el procedimiento para el alistamiento operativo, registro de los proyectos productivos y la explotación de los mismos a través de los intermediarios contratados para el efecto.

Así las cosas, en desarrollo de las diligencias de desalojo coordinadas por el Ministerio del Interior que se han adelantado en las comunidades de Caño Manso y Andalucía – Caño Claro, concretamente sobre los predios Villa Alejandría 1-2 y Andalucía, se identificó, por parte del Fondo de la Unidad, la

existencia de un proyecto productivo agroindustrial de plátano en el predio Andalucía, el cual era ocupado ilegalmente.

A partir de ello y según lo dispuesto específicamente por el Auto 299 de 2012, la Resolución 335 del 5 de abril de 2013 y el inciso 2 del artículo 99 de la Ley 1448, el pasado 4 de abril del 2014 –fecha en la cual se realizó el desalojo de los predios– el Fondo recibió formalmente por parte del Inspector *ad hoc* del Ministerio del Interior, el proyecto para iniciar su administración.³⁵

En ese orden, el Fondo de acuerdo a sus procedimientos internos adelantó y culminó el proceso de contratación de un tercero, para que administre el mencionado cultivo y le hizo entrega del proyecto productivo. El producido del proyecto se destinará a las comunidades, pero hasta que el Consejo Comunitario de Curvaradó elija su junta directiva, la utilidad neta se pondrá en un depósito.

Actualmente, el estado del cultivo es muy prometedor, ya que se están poniendo en práctica todas las actividades técnicas necesarias para obtener un producto tipo exportación, que aseguraría su venta a un buen precio. Respecto a la comercialización del producto el Fondo está realizando acercamientos con empresas y asociaciones de la zona para establecer un acuerdo comercial que garantice la venta de todo el fruto.

2.12 Proyectos productivos: soluciones reales para la sostenibilidad de la restitución de tierras

La Ley 1448 de 2011, que dio vida a la restitución de las tierras, creó los instrumentos para atender las víctimas dentro de un marco de justicia transicional que permitiera el goce de la verdad, la justicia y la reparación con garantía, a través de la materialización de sus derechos constitucionales. Así mismo, uno de los elementos fundamentales en los objetivos de la ley es la sostenibilidad del proceso de restitución de tierras, entendido como una medida de reparación integral, que contribuya al resarcimiento de los da-

³⁵ La administración del proyecto por parte del Fondo durará hasta que el Consejo Comunitario de la comunidad de Curvaradó elija su junta directiva y representante legal, ello en atención a lo dispuesto en el Auto del 18 de mayo de 2010, el cual ordenó la realización de un censo y un proceso de caracterización que permitiera determinar quiénes eran los titulares legítimos de los derechos territoriales, así como la celebración de una Asamblea de elección de un nuevo Consejo Comunitario Mayor.

ños causados, la no re victimización de las familias y que busca contar con medidas complementarias a la entrega jurídica y material de los predios. Así se reconoce la necesidad de establecimiento de sistemas de producción relacionados con las dinámicas regionales y la potencialidad de los suelos de los predios restituidos, los que a su vez deben enmarcarse en la integración sostenible del esquema productivo del país.

Por otro lado, a pesar de existir oferta relacionada con la promoción y financiamiento a las iniciativas productivas para la población víctima de la violencia, existe un problema estructural relacionado a las escasas posibilidades de acceder a las herramientas de la oferta institucional por desconocimiento de lo ofertado, los múltiples requisitos, la falta de asistencia técnica o que los beneficiarios de la restitución de tierras, no cuentan con los recursos económicos para asumir los costos relacionados con la preparación y la presentación de iniciativas o propuestas, lo que ha generado resultados muy pobres en las convocatorias públicas a la fecha.

Por lo anterior, la URT vio necesario la implementación de procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos productivos para aquellos núcleos familiares beneficiarios de sentencias de restitución de tierras, que fueran de asignación directa, sin procedimiento de convocatoria y con el apoyo y acompañamiento de la institucionalidad a los beneficiarios.

De otra parte, basados en el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011, capítulo 2 referido a las medidas de asistencia y atención a las víctimas se dio origen al componente de Proyectos Productivos de la URT que se enmarca en el “conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden política, económica, social, fiscal entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política”. En el mismo sentido el numeral 1º, del artículo 3º, del Decreto 4801 de 2011 establece como obligación de la Unidad Administrativa Especial de la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, aquella relacionada con la adopción de planes y programas orientados a la restitución sostenible de tierras y territorios abandonados forzosamente.

Con base en lo anterior, la Unidad de Restitución de Tierras creó un grupo de trabajo y le asignó la tarea de construir, reglamentar y ejecutar el programa de sistemas productivos para familias beneficiarias del proceso de restitución

de tierras, condición que debe dar cumplimiento eficiente de las obligaciones establecidas en la ley.

Descripción del programa

Los beneficios de las actividades contempladas en el componente de proyectos productivos, van dirigidas a las personas a quienes un juez o magistrado les haya ordenado la restitución de su predio. Bajo esas premisas se construyó en primera instancia un proceso normativo que diera cuenta de las condiciones, alcances y demás elementos que facilitan la operatividad del proyecto de sistemas productivos a restituidos de tierras.

Los elementos constitutivos del documento normativo relacionado con la aplicabilidad y establecimiento de sistemas productivos a personas beneficiarias de la restitución se muestran en la gráfica 3.

Gráfica 3. Elementos constitutivos del Manual normativo de sistemas de producción



Los distintos elementos esbozados corresponden a lo siguiente:

Sistemas de producción: elaboración de diagnósticos que aporten elementos para definir los sistemas de producción objeto de priorización en las microzonas focalizadas.

Guía operativa: articula las fases orientado el apoyo a los planes de vida productivos, mediante un trabajo mancomunado los núcleos productivos restituidos y el Estado. El proceso supone procedimientos (protocolos) y las responsabilidades (roles) en la asistencia técnica para la formulación, implantación, ejecución, acompañamiento, seguimiento y evaluación, a los planes de vida productivos.

Operadores: el grupo técnico de la restitución, preparará los pliegos de condiciones para la contratación de los operadores regionales, con quienes se contratará la asistencia técnica para identificar y formular los documentos de proyecto. Así mismo, elaborará pliegos de condiciones para contratar los equipos de revisión técnica y presupuestal, encargados de la revisión técnica y presupuestal (monitoreo y seguimiento) a cada proyecto.

Diagnóstico núcleos familiares: se realizará el diagnóstico y el análisis de las estrategias productivas y comunitarias utilizadas por los núcleos familiares, en sus sistemas de producción antes del despojo o abandono del que fueron víctimas.

Objeto:

- Situaciones ecológicas y socioeconómicas de los núcleos familiares.
- Identificar y caracterizar los principales tipos de productores (familiares, patronales, etc.) y los principales agentes del desarrollo rural (comercio, empresas de integración, bancos, agroindustrias, poder público, etc.).
- Identificar y caracterizar los principales sistemas de producción, técnicas sociales y económicas y sus principales problemas.

Formulación proyectos: los operadores regionales formularán el documento de proyecto, garantizando la participación activa y decisoria del nú-

cleo familiar, incluyendo los enfoques de género y diferencial y reconociendo las particularidades de cada territorio y definiendo la distribución del incentivo y su aplicación a cada una de las actividades y fases del proyecto.

Gestión de crédito: los operadores regionales, conjuntamente con los núcleos familiares participantes, determinarán la pertinencia y la conveniencia de solicitar crédito para complementar y/o fortalecer el proyecto. Determinando tope máximo según la capacidad de endeudamiento de acuerdo a las posibilidades de pago.

Asistencia técnica: inicia una vez el núcleo familiar sujeto de restitución de sus derechos sobre la tierra, retorne a su predio. Para la ejecución y el control de los recursos del incentivo, se constituirá un comité tripartito integrado por el núcleo familiar participante, el operador regional y la URT. Comité encargado de estudiar y aprobar las cotizaciones y compras de los bienes necesarios para el desarrollo del proyecto.

Sistema de información: por medio de un sistema de información se monitoreará el comportamiento desempeño y logros en tiempo real de los proyectos acompañados. De igual forma, esta herramienta permitirá alojar y acceder a la información relacionada con la ejecución técnica y presupuestal, reportes de avance y a las demás evidencias y soportes relacionados. Conforme a la guía operativa.

La puesta en marcha y administración de este modelo de información estará a cargo de la Oficina de tecnologías de la información de la URT. Encargada de estructurar y llevar a cabo las actividades de capacitación y entrenamiento en el manejo, la alimentación y la actualización de este sistema de información, de los funcionarios de la URT y de los operadores regionales encargados de la formulación, el acompañamiento, la asistencia técnica y el seguimiento y la evaluación de los proyectos.

Seguimiento: el monitoreo técnico y presupuestal al desarrollo de cada proyecto, permitirá realizar los ajustes oportunos para garantizar el logro de las metas establecidas, conservando un registro detallado de las actividades realizadas para tal fin. El operador, será encargado de ingresar los insumos de cada proyecto al sistema de *información web*, lo que permitirá contar con los elementos para replanificar el proyecto, en el momento que se estime conveniente.

Gestión para el desarrollo del programa

El numeral 1º, del artículo 3º, del Decreto 4801 de 2011 establece como obligación de la Unidad Administrativa Especial de la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), aquella relacionada con la adopción de planes y programas orientados a la restitución sostenible de tierras y territorios abandonados forzosamente.

En este sentido, la UAEGRTD presentó y consiguió la aprobación por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP) del documento *Guía Operativa del Proyecto: Implementación Programa Proyectos Productivos para Población Beneficiaria de la Restitución de Tierras*, con el fin de contribuir a la sostenibilidad de las familias participantes en dicha política. En la referida guía, se aprobó la asignación de incentivos para las familias participantes, destinados a la recuperación y/o al fortalecimiento de sus planes de vida productivos.

Dichos incentivos se orientan, entre otras cosas, a apoyar las actividades de asistencia y acompañamiento técnico para la presentación y la formulación de los proyectos y de las solicitudes de crédito y para el desarrollo de las actividades de fortalecimiento y/o recuperación de los planes de vida productivos de las familias participantes.

La Unidad de Restitución de Tierras ha adelantado diferentes procesos licitatorios para contratar los servicios de asistencia técnica de forma permanente para atender a los beneficiarios de sentencias de restitución de tierras en los territorios microfocalizados del país. Las empresas que han sido seleccionadas en el marco de los citados procesos licitatorios, cuentan con experiencia suficiente en los territorios específicos donde adelantan las acciones en campo, así mismo, con el respaldo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante la categoría de Empresas Prestadoras de Servicios Técnicos Agropecuarios (EPSAGR).

Indicadores

En el período 2012-2014, la URT ha entregado casi 17 mil millones de pesos a través de Planes Productivos Familiares (PPF) a 745 núcleos familiares

en trece (13) departamentos, distribuidos según tabla que se muestra a continuación:

Proyectos productivos años 2012 - 2013 -2014

Departamento	Familias atendidas	Incentivos dispersados
Antioquia	90	1.771'123.742
Bolívar	105	2.387'584.000
Cesar	11	263'916.000
Córdoba	136	3.152'472.000
Magdalena	106	2.484'964.000
Meta	21	500'480.000
Nariño	61	1.390'620.000
Norte de Santander	2	47'160.000
Putumayo	31	730'980.000
Santander	6	122'140.000
Sucre	80	1.877'576.000
Tolima	48	1.120'260.000
Valle	48	1.131'840.000
Total	745	16.981'115.742

Información con corte a 30 junio de 2014.

Los departamentos con mayor participación son Córdoba y Magdalena con inversiones superiores a los 5.600 millones mediante atención a 242 núcleos familiares que equivalen a la tercera parte del monto total.

En un segundo grupo se encuentran Bolívar, Sucre y Antioquia con participaciones de 14%, 11% y 10%, respectivamente. La inversión de dichos departamentos se ubicó en poco más de 6 mil millones invertidos en 275 Planes Productivos Familiares (PPF) que beneficiaron a igual número de núcleos familiares.

Aunque son numerosos los casos exitosos, cabe resaltar la que fue la primera experiencia de proyectos productivos de la Unidad fue la de atención a campesinos del corregimiento Mampuján, María la baja (Bolívar).

Este proceso inició el 13 de agosto de 2012, mediante sesiones de trabajo lideradas por el Grupo de Proyectos productivos de la URT, donde participaron integrantes de la Dirección Territorial Bolívar, con el fin de: intercambiar información, identificar potenciales familias beneficiarias y la identificación de los predios en donde se podrían establecer los Planes Productivos Familiares (PPF) y las medidas complementarias como aplicación de subsidios de vivienda a cargo del Banco Agrario, entre otros.

El grupo de proyectos productivos, propuso incluir dentro de las familias beneficiarias definitivas, no solamente aquellas con demandas de restitución en curso, sino también aquellas cuyos derechos sobre la tierra ubicada en el territorio analizado (Mampuján Viejo), fueron restituidas mediante resoluciones de adjudicación de baldíos emitidas por el Incoder el 5 de enero de 2011. En ese entonces eran 39 familias, y se quería llegar al grupo de 98 participantes.

Posteriormente, se organizaron jornadas de divulgación, socialización y sensibilización con los líderes comunitarios y los núcleos familiares beneficiarios con respecto a los lineamientos indicados por el esquema operativo de proyectos productivos, además de la información relacionada a la aplicación del subsidio de VIS rural del Banco Agrario.

Con el propósito de propender por la integralidad de la intervención se adelantó la gestión con diferentes entidades del Estado para contar la oportunidad en los componentes de vivienda y crédito, entre otros. Así mismo, se realizaron avances en la solicitud al DPS para el apoyo en la construcción de un centro de acopio; condicionado al avance de la implementación de los proyectos productivos, grado de vinculación de los productores y capacidad organizativa logrado por la comunidad.

Con respecto al componente de acompañamiento técnico, se adelantó la contratación de una Epsagro,³⁶ empresa que puso a disposición permanente de la comunidad intervenida un nutrido grupo de profesionales técnicos calificados del sector agropecuario y social, con reconocida experiencia para propender por el éxito del proyecto.

36 Empresa Prestadora de Servicio Técnico Agropecuario (Epsagro).

La concertación del Proyecto Productivo con cada núcleo familiar fue un proceso de trabajo en campo: planeación e identificación de potencialidades prediales, conocimiento cultural agropecuario del participante, dinámicas productivas regionales, talleres rápidos participativos para identificar la necesidad a resolver. Desarrolladas las actividades referidas, se elaboró un diagnóstico socio económico y productivo de la región, priorizando cultivos como: maíz, ñame y yuca y a largo plazo cacao como estrategia de tardío rendimiento para completar la intervención.

Como complemento a la atención y con el fin de optimizar la dinámica de los canales de comercialización a favor de las familias intervenidas, se gestionó con el DPS la compra de un camión para contar con el transporte y la venta directa de los productos, permitiendo con ello la eliminación de eslabones en la comercialización y mejora notoria de los ingresos del proyecto y sus participantes.

El proceso comentado arroja resultados satisfactorios para la Unidad de Restitución de Tierras: 103 núcleos familiares con proyectos productivos establecidos y en producción. Con respecto a la gestión interinstitucional con el DPS, se construyó un centro de acopio para el almacenamiento de las cosechas, la consecución de un camión que mejora la comercialización a favor de las familias, un equipo completo de Maquinaria que consta de tractor, rastrillos, y accesorios para adecuar terrenos.

Igualmente, se logró a través del Sena Regional Bolívar capacitar a la comunidad en temas de asociación y de creación de empresas.

Capítulo III

Restituir derechos territoriales de comunidades étnicas en Colombia: retos y oportunidades



Restituir derechos territoriales de comunidades étnicas en Colombia: retos y oportunidades

El reconocimiento de los enfoques diferenciales en materia de atención a víctimas implica la existencia de medidas que atiendan las circunstancias particulares de grupos poblacionales específicos, que por sus características son objeto de atención especial; lo que ocurre con las comunidades étnicas y sus territorios.

En este capítulo se presentan los fundamentos y antecedentes institucionales, comunitarios y normativos en el proceso de restitución y protección de territorios étnicos, las acciones desarrolladas por la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) de la Unidad de Restitución de Tierras y las perspectivas y retos para lograr la efectiva implementación de la política pública en el escenario de los decretos con fuerza de ley 4633 y 4635 de 2011.

3.1 Fundamentos y antecedentes de la política pública de restitución de derechos territoriales étnicos

3.1.1 ¿Qué se entiende por territorios étnicos?

Antes de hablar sobre el concepto de territorio, es importante reconocer la construcción histórica, social, cultural y política de los grupos étnicos. Desde la época de la colonia, los grupos étnicos han insistido en visibilizar su presencia en el país. Sin embargo, solo hasta mediados del siglo pasado, gracias a las luchas de los pueblos indígenas y comunidades negras, y como resultado del fortalecimiento de sus procesos organizativos, se logró el reconocimiento constitucional por parte del Estado de la autonomía y autodeterminación de los grupos étnicos.

La Constitución Nacional de 1991 reconoce y protege la diversidad étnica y cultural, la autonomía y autodeterminación de los grupos étnicos, sumado al carácter de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de sus territorios. Consecuentemente, la expedición de la Ley 70 de 1993 reglamenta la demarcación y titulación de los territorios colectivos de comunidades negras habitados tradicionalmente. A partir de su promulgación se han constituido más de 160 territorios colectivos de comunidades negras, los cuales se ubican principalmente en el corredor Pacífico Colombiano, departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Risaralda y Valle del Cauca. Son comunidades que han habitado tradicionalmente la región occidental del país, en la zona costera de bosques húmedos, cuencas hidrográficas, manglares y litorales. En esta región se encuentran cerca de 132 territorios colectivos de comunidades negras, que ocupan 4'717.269 hectáreas, es decir 4,13% del territorio Nacional (DANE, 2007: 23).

Por otra parte, según información suministrada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) a la Unidad de Restitución de Tierras, en el marco del convenio interadministrativo firmado entre ambas entidades, hasta marzo de 2012, se habían titulado 31'652.710 hectáreas a 702 resguardos indígenas en todo el territorio nacional. De este total, 200 mil hectáreas fueron adquiridas por el Estado desde 1961 y 31'452.710 fueron tituladas por ocupación histórica.

No obstante, en cuanto al reconocimiento de los territorios étnicos, persisten dificultades para el restablecimiento de sus derechos territoriales. El territorio para los pueblos indígenas y comunidades negras es la base para su desarrollo y pervivencia; no es solo la tierra, el territorio parte de una relación social y cultural que los grupos étnicos han construido históricamente. En este sentido, cuando hablamos de territorios étnicos, debemos entender que existe una dimensión simbólica, colectiva y comunitaria que los subyace y que les proporciona un fuerte vínculo con la tierra, dotando a esta relación hombre-naturaleza de sentidos culturales propios de cada grupo étnico.

Estas personas asumen el territorio como la esencia para la vida y desarrollo, por ende es la garantía de su existencia histórica, social y cultural que han tejido en forma colectiva desde sus inicios. El derecho al territorio es imprescindible y vital para los grupos étnicos, por lo cual sus afectaciones y vulneraciones impiden el desarrollo de sus proyectos y planes de vida, provocan la pérdida de su identidad y cultura, afectan las estructuras político-

organizativas y, sobretodo, inciden negativamente en su existencia como grupos étnicos.

Se considera que el territorio es un derecho fundamental de las comunidades étnicas y su desconocimiento pone en riesgo su pervivencia física y cultural. De esta manera, la garantía de la propiedad del territorio es presupuesto para el ejercicio de otros derechos fundamentales como la identidad cultural, autodeterminación, participación, ejercicio del gobierno propio y continuidad de usos, manejos, costumbres y tradiciones sostenibles.

La Corte Constitucional ha afirmado que la posesión ancestral de las tierras que habitan las comunidades es un elemento importante para la titularidad del derecho al territorio colectivo. “Sin embargo, cuando las comunidades pierden esa posesión por motivos ajenos a su voluntad (como por definición sucede en caso de desplazamiento forzado), el Estado mantiene la obligación de propender por la recuperación de su territorio; velar porque se haga efectivo el derecho al retorno.”¹

3.1.2 Gestación y desarrollos preliminares de la política pública de restitución de derechos territoriales de grupos étnicos

En el año 2011, el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP) fue el encargado por el Gobierno Nacional de liderar la gestación de la política pública de restitución de derechos territoriales étnicos.

Para tal efecto, la Ley 1448 de 2011, en su artículo 205, le dio facultades extraordinarias al Presidente de la República para que expidiera normas con fuerza de ley que contuvieran la política pública de atención, reparación integral y restitución de los grupos étnicos, teniendo en cuenta el enfoque diferencial. Esto se dio con el objetivo de lograr unas normas especiales que pudieran ser consultadas previamente, sin poner en riesgo la constitucionalidad de dicha ley por falta de consulta previa.

A partir de lo anterior, la tarea del PPTP consistió en liderar la expedición de dichas normas y, especialmente, construir lo correspondiente al título de

¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-282/11. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C. Referencia.: expedientes T-2898085 y T-2890730. 2011.

restitución de derechos territoriales, razón por lo cual durante el cierre de la fase final en 2011, se desarrollaron varias etapas con diversas actividades que dieron como resultado la expedición de decretos con fuerza de ley específicos para los grupos étnicos:

- a. **Elaboración concertada de los textos normativos:** El PPTP fue el responsable de la elaboración del texto y la negociación de los títulos de restitución de los decretos ley 4633 y 4635 de 2011. Para ello, coordinó a las diversas entidades responsables por temas para confluir en la elaboración de borradores de decretos; básicamente participaron en la redacción Acción Social, el Ministerio del Interior y de Justicia y el PPTP, este último encargado exclusivamente del título de restitución.

Los borradores de textos fueron concertados con las instancias nacionales de representación étnica (Mesa Permanente de Concertación de Pueblos y Comunidades Indígenas y la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras), con las cuales se construyeron versiones unificadas y concertadas. Para el caso de las comunidades indígenas, ellas propusieron su propia versión de decreto, por lo que la concertación consistió en elaborar una versión intermedia con la propuesta de texto del Gobierno.

- b. **Consulta previa en regiones:** Con los borradores de decretos unificados y concertados con las instancias nacionales de representación, se realizó la consulta previa a nivel local, razón por la cual el PPTP participó en 24 reuniones regionales y 4 macroregionales con representantes de pueblos indígenas, y en 12 reuniones con representantes de comunidades negras, completando 40 reuniones en total. Todas estas reuniones fueron convocadas y organizadas por el Ministerio del Interior, entidad competente de la coordinación de la consulta previa.
- c. **Inclusión de propuestas de modificación de los textos para los decretos:** El PPTP procesó los principales aportes de cada una de las regiones, los cuales fueron llevados a discusión en el equipo técnico de la Mesa Permanente de Concertación y de la Comisión Consultiva de Alto Nivel.
- d. **Redacción de textos:** Con base en los aportes mencionados se identificaron las divergencias y consensos; sobre estos últimos se procedió a redactar una nueva versión del texto conciliado para ser sometida a la Mesa Permanente de Concertación y la Comisión Consultiva de Alto

Nivel. Igualmente, los disensos fueron presentados en dichos escenarios para ser acordados con los altos funcionarios de cada institución.

- e. **Negociación final:** En esta etapa, otras entidades del orden nacional se incorporaron al proceso de concertación de los títulos de restitución. Entre ellas estaban los Ministerios de Minas y Energía, Medio Ambiente, Defensa, Justicia y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, instituciones que propusieron modificaciones según sus competencias. Después de surtirse varios debates sobre los principales temas de desacuerdo, se redactó un texto consensuado para ser sometido a la revisión final de la oficina jurídica de Presidencia.
- f. **Revisión final en Presidencia:** Los textos de los decretos ley fueron revisados y ajustados por la oficina jurídica de Presidencia después de sesiones de trabajo intensivas con el PPTP, las instituciones competentes y representantes de las instancias de concertación mencionadas.
- g. **Expedición y presentación pública:** Los textos fueron firmados por el Presidente de la República el día 9 de diciembre de 2011, en el tiempo límite previsto en el artículo 205 de la Ley 1448 de 2011. Esta etapa culminó con un acto protocolario encabezado por el Presidente de la República y ministros que suscribieron estos decretos ley y los reglamentarios de la Ley 1448 de 2011. De este modo, nacen los decretos ley 4633 (pueblos y comunidades indígenas), 4634 (pueblo Rom) y 4635 (comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras).

3.2 Marco institucional para la protección y restitución de los derechos territoriales étnicos

3.2.1 La institucionalidad en materia de restitución de derechos territoriales, desde la Ley 1448 de 2011 y los decretos ley 4633 y 4635 de 2011

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuenta con una Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) y dos coordinaciones, una para asuntos indígenas y otra para comunidades negras, dependencias que según los decretos ley, son las encargadas de gestionar

la restitución de los derechos territoriales a través del ingreso al Registro de Tierras Despojadas de los casos y posteriormente llevarlos a los jueces de restitución.

Siguiendo la normativa, las principales funciones de la DAE, son las siguientes:

a. Focalizar casos de restitución de territorios étnicos

Para la focalización de casos de restitución se tienen en cuenta diversos criterios, entre los cuales se encuentran los casos mencionados por la Corte Constitucional en sus diferentes autos, las comunidades con solicitud de ruta étnica de protección, los casos que conoce la Unidad por su trabajo en las territoriales y los sitios en donde las comunidades han solicitado expresamente la restitución de derechos territoriales; para ello la DAE avanza en una estrategia de atención con enfoque diferencial dirigida a comunidades étnicas.

Con el fin de identificar los casos de restitución de territorios étnicos, la DAE ha avanzado en el diseño de una metodología y la elaboración de estudios preliminares, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 149 y 115 de los decretos ley 4633 y 4635 de 2011. El objetivo de los estudios preliminares es determinar los hechos relacionados con el conflicto armado y que sean causantes (de forma directa o indirecta) de las afectaciones territoriales: despojo, abandono, confinamiento, daños ambientales y/o socioculturales.

b. Presentar casos de territorios étnicos a los jueces de restitución

Con los casos focalizados, la Unidad de Restitución de Tierras adelantará los procesos de caracterización que mencionan los decretos ley 4633 y 4635 de 2011, donde se identifican las afectaciones territoriales que deben ser conocidas por los jueces especializados en restitución de tierras. Estas caracterizaciones implican un proceso complejo de trabajo comunitario en terreno, el cual incluye la recolección de información, práctica de pruebas de laboratorio, contratación de peritajes y todo lo adicional que requiera el juez para llegar al pleno convencimiento y de, este modo, emitir fallos de forma que garanticen el resarcimiento de sus derechos.

c. Prevención y protección de territorios étnicos

Para los casos que no sean focalizados, la DAE emprenderá dos estrategias: la presentación de medidas cautelares ante los jueces de restitución (medidas de rápida aplicación dirigidas a suspender actividades que en el futuro puedan convertirse en afectaciones territoriales) y la aplicación de la ruta étnica de protección.

Las dinámicas propias del conflicto armado implican la persistencia de las amenazas a las comunidades étnicas y al pleno ejercicio de sus derechos territoriales, razón por la cual ha existido permanentemente la necesidad de proteger territorios y prevenir futuras afectaciones territoriales mientras se da la restitución judicial propiamente dicha. En este sentido, son dos los escenarios de protección y prevención de afectaciones territoriales: la ruta étnica de protección y las medidas cautelares.

Inicialmente la ruta étnica fue propuesta por el PPTP y abarcaba la globalidad de los derechos territoriales existentes de los grupos étnicos, ruta que fue ordenada por la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009 y que estaba en cabeza del Ministerio del Interior. Sin embargo, a partir de la expedición del Decreto Ley 4633 de 2011, la ruta étnica de protección delimitó su alcance a la formalización de los territorios, la anotación de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria (a efectos de publicidad), e ingresar el caso en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (Rupta). Por su parte, para el caso de comunidades negras, la ruta étnica sigue siendo la propuesta por el PPTP y ordenada por la Corte Constitucional.

d. Socializar y divulgar las herramientas de restitución y protección

Uno de los puntos más importantes para el pleno ejercicio de derechos territoriales, consiste en que las comunidades étnicas conozcan e interioricen los contenidos de los decretos ley 4633 y 4635 de 2011. Asimismo, es fundamental que los funcionarios públicos, tanto de la URT como de otras entidades competentes, se apropien de estos contenidos por medio de procesos de formación y diálogo, buscando contribuir en sus labores diarias al establecimiento de una relación más directa y con pertinencia cultural entre las comunidades étnicas y la institucionalidad definida por los decretos.

La DAE diseñó la estrategia comunicativa de socialización, difusión y capacitación de los decretos ley en el año 2012, con el fin de avanzar hacia el reconocimiento de las herramientas de política pública, por medio de la difusión de la información entre las organizaciones y comunidades étnicas. En este sentido, las acciones desarrolladas por la URT para identificar y gestionar formas y mecanismos de llegar a los grupos étnicos y sus autoridades, constituye el primer paso para la implementación de la Política Pública para la Restitución de Derechos Territoriales Étnicos. Este primer paso ha permitido que la URT, a través de la Dirección de Asuntos Étnicos, agilice y sea más asertiva en los procesos y procedimientos que conducen a la protección y restitución jurídica de los derechos territoriales de las comunidades indígenas y negras despojadas o que han tenido que abandonar sus territorios ancestrales.

La estrategia ha sido implementada desde el reconocimiento de la necesidad y obligación de informar a los pueblos indígenas y comunidades negras sobre las medidas legislativas, que hacen parte del camino hacia el restablecimiento de sus derechos como víctimas individuales y colectivas del conflicto. Así, se ha buscado que los grupos étnicos se involucren y participen activamente en la implementación y seguimiento de los decretos.

La estrategia consta de las siguientes líneas de acción:

- **Difusión:** Informar a las comunidades y funcionarios públicos por medio de encuentros y piezas comunicativas, los contenidos de la política de restitución de derechos territoriales étnicos.
- **Socialización:** Desarrollar procesos de diálogo al interior de las organizaciones y comunidades sobre la política de restitución de derechos territoriales étnicos, con el fin de informar sobre sus contenidos, aclarar conceptos y construir en conjunto estrategias para la implementación de la política.
- **Capacitación:** Las actividades de capacitación están dirigidas a comunidades y funcionarios. Con las comunidades se busca desarrollar procesos de formación dirigidos a líderes y lideresas como multiplicadores de la política de restitución de derechos territoriales étnicos en sus propias comunidades. La capacitación a funcionarios desarrolla jornadas de formación sobre los contenidos de la política y enfoque diferencial en la atención a grupos étnicos.

Como resultado, la difusión, socialización y capacitación se han convertido en los elementos base y fundamentales para propiciar la implementación de los contenidos de los decretos a nivel nacional, regional y local partiendo de las organizaciones de base. Además, han contribuido a establecer una relación más directa con la institucionalidad definida por los decretos, donde los grupos étnicos han podido establecer un diálogo sin mediaciones, desde lo intercultural con los y las funcionarias y de, otra parte, se ha logrado recoger información sobre afectaciones a sus derechos territoriales, identificando posibles casos de restitución a priorizar.

Este último punto es imprescindible dentro del proceso, en la medida en que le ha permitido a la Dirección de Asuntos Étnicos ampliar e identificar territorialmente las zonas afectadas, aproximándose a la construcción de un diagnóstico sobre la situación de los grupos étnicos, desde fuentes primarias de información y así contar con criterios técnicos para implementar y activar rutas de protección de los derechos territoriales de las comunidades.

3.3 Acciones adelantadas por la Unidad de Restitución de Tierras en materia étnica

3.3.1 Medidas cautelares para la protección de territorios étnicos pertenecientes a comunidades indígenas y comunidades negras

En caso de gravedad o urgencia o cuando quiera que los derechos territoriales resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, las autoridades de las comunidades, sus representantes, el Ministerio Público y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas podrán solicitar al Juez Civil del circuito especializado la adopción preventiva de las siguientes medidas cautelares” (Decreto Ley 4635 de 2011, art.116; Decreto Ley 4635 de 2011, art. 151).

Las comunidades indígenas y negras han sido afectadas por el conflicto armado de manera desproporcional, tal y como ha sido reconocido en pronunciamientos judiciales referentes a la situación de Derechos Humanos de las comunidades étnicas. El Auto 004 de 2009 señala varios factores

relacionados con el conflicto armado que sitúan a las comunidades indígenas en una situación de riesgo mayor. Estos factores se agrupan en tres categorías i) las confrontaciones entre actores armados dentro de territorio indígena, ii) los procesos bélicos que involucran directamente a la población indígena y iii) los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado (Auto 004/09).

Igualmente, la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009 reitera que la población afrocolombiana ha sido marginalizada y segregada históricamente y por lo tanto, requiere una protección especial por parte del Estado, de conformidad con los principios constitucionales. Las comunidades negras, afirma la providencia, han sido despojadas de sus territorios de manera masiva mediante la utilización de todo tipo de prácticas violentas.

La Unidad de Restitución de Tierras, en cumplimiento de lo establecido en los decretos ley 4633 y 4635 de 2011, ha solicitado medidas cautelares como un mecanismo de protección de las comunidades étnicas que se encuentran en un riesgo inminente de sufrir afectaciones territoriales y están siendo vulneradas en sus derechos. Así, a la fecha, ha interpuesto cinco medidas cautelares para proteger a los indígenas del pueblo Emberá Katío del Resguardo Alto Andágueda en el municipio Bagadó (Chocó); las comunidades negras de los Consejos Comunitarios Alto Mira y Frontera y Bajo Mira y Frontera, ubicadas en el municipio de Tumaco (Nariño); la comunidades pertenecientes al Consejo Comunitario Renacer Negro en el municipio Timbiquí (Cauca); y a los indígenas pertenecientes a los pueblos Saliva, Sikuni y Amorúa de la comunidad Kanalitojo, ubicada en el municipio de Puerto Carreño (Vichada).

Las medidas cautelares tal y como se estipulan en los decretos con fuerza de ley han permitido a la Unidad de Restitución de Tierras un alto impacto en la acción frente a la protección de los derechos territoriales de las comunidades étnicas. Las medidas cautelares interpuestas a la fecha, benefician a aproximadamente 6.063 familias pertenecientes a comunidades negras e indígenas, en un total de aproximadamente 192.851 hectáreas correspondientes a los territorios étnicos.

A continuación, en la Tabla 1, se presenta las hectáreas y número de familias protegidas mediante medidas cautelares interpuestas por la DAE. El número de hectáreas corresponde al área titulada de cada territorio indígena y comunidad negra. En el caso de Kanalitojo corresponde al número

de hectáreas solicitada por la comunidad sobre su territorio ancestral para titulación en 2005.

Tabla 1

No. hectáreas protegidas mediante medidas cautelares interpuestas							
No.	Fecha Radicación	Pueblo Indígena/ Comunidad Afro	Resguardo/ Consejo Comunitario	Municipio	Depto.	Has.	Flías.
1	22-oct- 2012	Comunidad negra	Bajo Mira y Frontera	Tumaco	Nariño	46.481	1.865
2	18-dic- 2012	Comunidad negra	Renacer Negro	Timbiquí	Cauca	71.010	739
3	14-ene-2013	Comunidad negra	Alto Mira y Frontera	Tumaco	Nariño	24.790	1.725
4	30-ene-2013	Embera – Katío	Alto Andágueda	Bagadó	Chocó	50.000	1.718
5	19-dic-2013	Saliva, Sikuani, Amorúa	Kanalitojo	Puerto Carreño	Vichada	570	16
Total						192.851	6.063

Fuente: URT-DAE - corte 9 de junio de 2014

3.3.2 Demandas judiciales de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas y negras

La Dirección de Asuntos Étnicos diseñó y piloteó en 2012 y primer semestre de 2013, una metodología de caracterización de afectaciones territoriales que ha permitido documentar la situación de vulneración de los derechos de comunidades indígenas y comunidades negras en el país en relación con el conflicto armado y así avanzar en el proceso de restitución de derechos territoriales en cumplimiento de la misión institucional. El proceso de caracterización incluye de manera prioritaria la investigación en campo con las comunidades étnicas, y se desarrolla a partir de varias fases que buscan identificar las afectaciones a los derechos territoriales sufridos por la comunidad, así como sus impactos a nivel sociocultural y socioambiental. La metodología permite la recolección del acervo probatorio para la elaboración de demandas de restitución de derechos territoriales.

Por otro lado, y en virtud de los criterios de focalización diferenciales que establecen los decretos ley 4633 y 4635 de 2011 respectivamente, la DAE ha avanzado procesos de restitución en territorios que han sido afectados históricamente por el conflicto armado y que continúan siendo victimizados en el presente. En regiones como el Urabá antioqueño, el litoral pacífico chocoano, caucano y nariñense, la serranía del Perijá en el Cesar, se han avanzado procesos de caracterización e interpuesto medidas cautelares y demandas de restitución de tierras.

A continuación, se presentan los ocho casos de restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas y negras que se encuentran a la fecha en etapa judicial.

Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera

Medida cautelar, 22 octubre 2012; demanda de restitución, 19 diciembre 2013.

En el mes de octubre de 2013, la Unidad de Restitución de Tierras interpuso una medida cautelar para la protección de 57 comunidades negras que integran el Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera, ubicadas en jurisdicción del municipio de Tumaco, Nariño. Como resultado de esta medida fallada favorablemente, la URT adelantó el proceso de caracterización de afectaciones territoriales que culminó en la presentación de la demanda de restitución en el mes de diciembre de 2013.

La demanda presentada por la URT busca restituir los derechos de 1.865 familias que integran el Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera que se han visto vulneradas en sus derechos por razón del conflicto armado. Debido a las ventajas geoestratégicas para las actividades relacionadas con el narcotráfico en el municipio de Tumaco, y específicamente en la zona del Bajo Mira, actores armados relacionados con el narcotráfico han desplazado a las comunidades negras y las han despojado de sus territorios. Según datos del DANE, la población del Bajo Mira constaba de 7.894 personas en el año 2005, mientras que para el 2012, el número había disminuido a 7.029. Este período caracterizado por el desplazamiento masivo de la población, coincide con el aumento en el control de las bandas criminales en el municipio, que vivió una grave situación humanitaria ocasionada por los intereses de estos grupos en la producción y procesamiento de coca.

La situación de conflicto armado que afecta en general al municipio, y especialmente a las comunidades negras del Consejo Comunitario Bajo Mira, generó el confinamiento de la población y la victimización de muchos de sus miembros, así como un fenómeno grave de desplazamiento. En este contexto de violencia y falta de garantías a los derechos territoriales de las comunidades negras, actores privados y empresarios, continuaron ocupando territorios pertenecientes a dicho consejo, no obstante su formalización en 2003.

La demanda judicial interpuesta por la URT busca contribuir a la restitución de esta comunidad que ha sufrido por décadas el conflicto en sus distintas dimensiones, mediante el goce efectivo de sus derechos territoriales.

Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera

Medida cautelar, 14 enero 2013

El fenómeno de despojo de tierras de las comunidades negras asentadas en las cuencas de los ríos de la Costa Pacífica Colombiana en los departamentos de Chocó, Nariño y Cauca por parte de diferentes actores ha sido una constante en los últimos años. En el territorio históricamente han hecho presencia grupos armados ilegales como las Farc-EP, las fuerzas paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y actualmente bandas criminales. Estos actores, entre otros, son responsables de homicidios, amenazas y hostigamientos a la población, realizadas con el fin de despojarles de sus territorios.

La medida cautelar interpuesta en enero de 2013, busca la protección de los derechos territoriales de esta comunidad, ante el riesgo inminente ocasionado por los factores vinculados al conflicto armado.

Resguardo Indígena Alto Andágueda

Medida cautelar, 30 enero 2013; demanda de restitución, 5 febrero 2014

La medida cautelar y la demanda de restitución interpuestas en beneficio aproximadamente 1.454 familias que integran 33 comunidades del pueblo indígena Emberá Katío en el Resguardo del Alto Andágueda, constituyen un

hito en la historia de la política de restitución de tierras en el país. Es la primera demanda de restitución de derechos territoriales indígenas interpuesta en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011 y permitirá restituir los derechos de un pueblo que ha sido históricamente despojado de su territorio.

El pueblo Emberá Katío, ubicado en municipios del Chocó y otros departamentos, ha sufrido históricamente el despojo de sus territorios. En Bagadó, Chocó, municipio en el cual se ubica el Resguardo Indígena del Alto Andágueda, las comunidades han sido víctimas de luchas por parte de todos los actores armados y privados interesados en el control de economías extractivas, principalmente extracción ilegal de oro y otros minerales. El ejercicio de caracterización de afectaciones territoriales en el Alto Andágueda realizado por la Dirección de Asuntos Étnicos de la URT, evidenció el daño perverso que causa la minería practicada en territorios ancestrales cuando se realiza en contravía de los usos y costumbres de las comunidades étnicas y sin garantías a sus derechos. Estos daños son tanto a nivel socioambiental como a nivel cultural. La afectación al derecho a la salud y la vida por causa de los daños ambientales producidos por las actividades mineras sobre el resguardo son de la mayor envergadura, así como los daños causados en el tejido social de estas comunidades, para quienes el territorio es fundamento de vida.

En el proceso de restitución que avanza la URT, se busca que se garanticen los derechos de las comunidades Emberá Katío sobre su territorio, el cual consta de 50.000 hectáreas. La fase de seguimiento al posfallo, y la articulación interinstitucional para garantizar la reparación integral desde el enfoque diferencial de esta población, que ha sido desplazada forzosamente de manera masiva, constituye un reto inmenso para el Estado colombiano, entre otras razones, debido a la continuación del conflicto armado en la zona. Sin embargo, es un reto al cual la URT ha apostado para lograr la garantía a los pueblos indígenas que se encuentran como lo ha afirmado la Corte Constitucional en riesgo de extinción física y cultural.

Asentamiento Indígena Nuevo Espinal

Demanda de restitución, 7 marzo 2014

El proceso de restitución de los derechos territoriales de las familias del asentamiento Wayúu de Nuevo Espinal en el municipio de Barrancas, Guajira,

es significativo en la medida que da cuenta de formas en las cuales se afecta el goce efectivo de derechos de las comunidades indígenas, por parte de actores que desarrollan actividades de extracción conformadas dentro del marco legal vigente que regula la materia, situación que se corresponde con los factores vinculados y subyacentes al conflicto armado que definen el ámbito del proceso de restitución de acuerdo a los decretos ley 4633 y 4635 de 2011.

Las 76 familias del asentamiento Wayúu de Nuevo Espinal fueron reubicadas por un actor privado en el año 1993, en un territorio con insuficientes condiciones de seguridad. Desde entonces, la población ha sido objeto de amenazas, hostigamientos, desplazamientos forzados, entre otros hechos victimizantes generados por grupos armados ilegales en la zona. Lo anterior, ha generado el abandono del territorio, desplazamiento y una fractura en el tejido social.

El proceso judicial que adelanta la URT espera restituir los derechos territoriales de esta comunidad, que se encuentra en una grave situación de vulnerabilidad física, cultural, social y económica.

Resguardo Indígena Menkue, Misaya y La Pista

Demanda de restitución, 16 mayo 2014

El caso del pueblo Yukpa, evidencia un patrón de despojo y afectación que es común a los pueblos indígenas en varias zonas del país: el despojo de sus territorios ancestrales por parte de actores armados que buscan control territorial en corredores estratégicos y actores interesados en la práctica de cultivo ilícitos y otras economías ilegales. Este despojo, como en el caso de los Yukpa, genera el desplazamiento hacia zonas más apartadas en donde no hay las condiciones para garantizar la estabilidad socioeconómica y se rompen los lazos ancestrales con el territorio, como fundamento de vida para las comunidades indígenas.

Históricamente, los integrantes del pueblo Yukpa desarrollaban y ejercían de manera libre, autónoma e independiente el control sobre su territorio colectivo y ancestral. Habitaban las tierras bajas de la serranía de Perijá, que también son las más productivas. Así mismo, circulaban libremente y

realizaban cacería y pesca de conformidad con sus usos y costumbres propias; igualmente, disfrutaban de sus sitios sagrados y desarrollaban su cotidianidad bajo su cosmovisión y su derecho propio.

Sin embargo, las oleadas migratorias y la continua llegada de los colonos entre los años sesenta y noventa, cimentada por la crisis rural y la agudización de la violencia en otros departamentos del país, así como el creciente control de grupos guerrilleros y paramilitares, y la bonanza de los cultivos de uso ilícito, provocó que los integrantes del resguardo de Menkue, Misaya y La Pista se vieran obligados a desplazarse de los Montes de Oro, su región ancestral, hacia las zonas más altas de la Serranía del Perijá.

El impacto del desplazamiento en la seguridad y soberanía alimentaria de los Yukpa ha sido alto. Hay desnutrición y hambre en la comunidad, cuyas tierras son cultivables solamente en un 33%. Igualmente, las luchas de poder entre grupos armados ilegales, y los continuos enfrentamientos con la Fuerza Pública afectan gravemente el libre desarrollo de la vida colectiva e individual de los Yukpa, quienes se encuentran confinados dentro de su territorio, inhabilitados para realizar actividades de caza, pesca y recolección de plantas medicinales, entre otras.

Consejo Comunitario Renacer Negro

Demanda de restitución, 15 mayo 2014

Los impactos de las actividades extractivas también han afectado históricamente a las comunidades negras ubicadas en la Costa Pacífica del departamento del Cauca. En Timbiquí, el territorio del Consejo Comunitario Renacer Negro presenta afectaciones territoriales generadas principalmente por actividades de minería ilegal de tal magnitud, se ha documentado la presencia en el territorio de más de cien retroexcavadoras. La demanda busca la restitución de los derechos de 762 familias pertenecientes al Consejo Comunitario ubicadas principalmente sobre la cuenca del río Timbiquí.

Si bien la minería ilegal “es una grave amenaza para el medio ambiente y la seguridad nacional” (Decreto 2235, 2012), la minería legal y tradicional, practicada de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades y en comunión con su visión del territorio y necesidades socioeconómicas, puede contribuir como un factor de desarrollo. El proceso para la formulación de la

demanda de restitución generó las condiciones para que todos los actores sociales involucrados trabajaran en una solución concertada sobre la forma de practicar la minería para el beneficio de las comunidades desde un enfoque de sostenibilidad.

Resguardo Indígena Caño Ovejas

Demanda de restitución, 9 junio 2014

El proceso de restitución de derechos territoriales del pueblo Sikuani, en el Resguardo Caño Ovejas (Mapiripán, Meta), evidencia las afectaciones a los derechos territoriales de las comunidades étnicas resultado de la dilación en el cumplimiento de los procesos de formalización del territorio por parte de las instituciones del Estado. La demanda de restitución de tierras interpuesta por la Unidad de Restitución de Tierras ante el Juez Especializado de Villavicencio, busca la ampliación del resguardo titulado en 1982, para abarcar el territorio ancestral según lo solicitado ante el Incora y el Incoder por la comunidad.

Los indígenas del pueblo Sikuani han sufrido históricamente las consecuencias del conflicto armado en el departamento del Meta, que se ha caracterizado por el despojo y desplazamiento para efectos de la práctica de ganadería extensiva, y posteriormente, la siembra de cultivos ilícitos. El municipio de Mapiripán, en donde se encuentra el Resguardo de Caño Ovejas está ubicado en una zona estratégica para los grupos armados vinculados al narcotráfico, razón por la cual las Farc-EP y fuerzas paramilitares de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia, se han disputado el control del territorio, cometiendo toda clase de hechos violentos, entre ellos, las masacres ocurridas en 1997, 1998 y 2004.

La demanda de restitución busca restituir los derechos de 207 familias del pueblo indígena Sikuani, que han sido afectadas por este conflicto de manera desproporcional, propende por la reparación integral de esta colectividad.

Comunidad Indígena Kanalitojo

Medida cautelar, 19 diciembre 2013

Los pueblos y comunidades indígenas en Colombia han sido objeto de despojo de sus territorios por vías legales e ilegales. En este sentido, la medida

cautelar interpuesta por la DAE y la Dirección Territorial Meta de la UAEGRTD en beneficio de la parcialidad de Kanalitojo, conformada por indígenas Saliva, Sikuni y Amorúa, busca proteger los derechos territoriales de esta comunidad sobre su territorio ancestral, vulnerados mediante la ocupación de terceros y la adjudicación a particulares de predios correspondientes al territorio indígena.

La investigación realizada para la interposición de la medida cautelar en favor de la comunidad de Kanalitojo, permite derivar entre otras conclusiones, que existe un amplio desconocimiento por parte de la institucionalidad local frente a los derechos territoriales de las comunidades indígenas. Los derechos territoriales no están supeditados a la formalización de la propiedad, debido a que la ocupación ancestral tiene los mismos efectos de un título de propiedad, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia.²

La Unidad de Restitución de Tierras interpuso la medida cautelar el 19 de diciembre de 2013, en beneficio de 16 familias de los pueblos indígenas Saliva, Sikuni, Amorúa en el municipio de Puerto Carreño, Vichada.

3.4 Perspectivas de la restitución de derechos territoriales étnicos

A dos años y medio de la vigencia de los decretos ley es posible presentar algunas de las principales expectativas y retos que existen de cara a la restitución de derechos territoriales étnicos.

3.4.1 Retos misionales para la garantía de los derechos territoriales

El reto misional de la Unidad de Restitución de Tierras es conducir a la realización de los derechos de las víctimas, a través del proceso de restitución. Al hablar de comunidades étnicas víctimas se debe entender el territorio como un derecho fundamental en conexidad con una multiplicidad de derechos relacionados con aspectos propios de la autonomía de los pueblos, derechos

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso comunidad indígena Sawhoyamaya V/S. Paraguay, Serie C No. 146, Fondo, Reparaciones y Costas. 29 de marzo de 2006.

ambientales, culturales y sociales. En consecuencia, el proceso de restitución de derechos territoriales excede la mera formalización del territorio y busca garantizar el goce efectivo de los derechos en consonancia con el enfoque transformador de la política de reparación integral.

El conflicto armado ha generado un impacto desproporcionado en las comunidades étnicas, quienes tienen una relación especial con el territorio. La vulneración a los derechos territoriales ha sido persistente y ha causado la transformación en las condiciones sociales, económicas y políticas que enmarcan la cotidianidad y posibilidades de ser como sujeto colectivo de los grupos étnicos en su territorio ancestral. El despojo ha generado desarraigo afectando la identidad étnica y cultural de las comunidades. Adicionalmente, la lucha por el control sobre el territorio y las economías ilegales han generado cambios en la vocación productiva y económica de los territorios étnicos, vinculando a las comunidades como mano de obra en las economías extractivas, sin que esto derive en un beneficio para la comunidad. Igualmente, ha limitado las alternativas de emprender actividades económicas acordes con la visión de un desarrollo propio. Lo anterior sumado a las graves violaciones de derechos humanos en contra de las comunidades, que han ocasionado el riesgo a su pervivencia física y cultural.

En este orden de ideas, la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) ha identificado una serie de retos para el cumplimiento de la misión institucional en referencia a la restitución de derechos territoriales étnicos con enfoque diferencial. En primer lugar, el proceso debe evaluar derechos tanto de aplicación inmediata, como programáticos o estructurales. Por lo tanto, las pretensiones judiciales, deben formularse de manera comprensiva frente a los daños ocasionados a la comunidad, con el fin de generar el efecto transformador de la política. Esto es, teniendo en cuenta las posibilidades y perspectivas de las comunidades frente a su plan de vida, las condiciones de seguridad de los líderes, la continuidad del conflicto armado en estas zonas y la viabilidad de la respuesta estatal frente a las pretensiones solicitadas, entre otros factores que determinarán el éxito del proceso de restitución en la fase de posfallo.

Las comunidades étnicas han sido afectadas por el conflicto históricamente, por lo cual, las pretensiones judiciales necesariamente requieren de la implementación de políticas progresivas y sostenibles, carácter que no debe contribuir a la perpetuación de las limitaciones al goce efectivo de

derechos de los pueblos. En esta fase se requerirá garantizar el compromiso y sostenibilidad de las políticas que atiendan a las posibles órdenes judiciales, especialmente, cuando estas sean diferidas. Los decretos con fuerza de ley confieren competencia a los jueces hasta el término de la restitución efectiva de las comunidades, sin embargo, se requiere de la corresponsabilidad de las instituciones involucradas en la reparación integral de las comunidades objeto del proceso de restitución.

Finalmente, en cumplimiento con lo estipulado en los decretos con fuerza de ley, los principios de la metodología de caracterización de afectaciones territoriales y la elaboración de demandas de restitución, es fundamental la participación de la comunidad en cada una de las instancias de la metodología y particularmente en la formulación conjunta de las pretensiones judiciales. No obstante, la realización efectiva de este ejercicio se facilita en la medida en que exista fortaleza organizativa, autogobernanza y unidad de criterio. Toda vez que son estas las capacidades que han sido debilitadas por el conflicto armado, la articulación constituye en muchos casos un reto en la praxis de la Unidad de Restitución de Tierras.

3.4.2 Retos de la política pública

Como resultado de la experiencia de la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) en la restitución de derechos territoriales en referencia a los decretos con fuerza de ley 4633 y 4635 de 2011, se han identificado dos retos principales para la puesta en marcha de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de comunidades y pueblos étnicos. El primero, referido a la articulación interinstitucional para la implementación integral de la política y el segundo, a la ausencia de procesos administrativos con enfoque diferencial.

Uno de los principales objetivos planteados por las autoridades étnicas, organizaciones y los diferentes sectores que participaron en la construcción de los decretos con fuerza de ley en 2011, fue lograr una política pública integrada y dirigida a la superación del estado de cosas inconstitucional de la Sentencia T-025/04. En este sentido, la Unidad de Restitución de Tierras ha avanzado en la articulación con entidades competentes frente a la garantía del goce efectivo de los derechos de los grupos étnicos, entre ellas, el Mi-

nisterio del Interior, la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Incoder, con el fin de unificar los tiempos de respuesta e intervención, metodologías, esquemas de participación de comunidades y zonas a focalizar. Sin embargo, este continúa siendo el principal reto para la implementación integral de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

En segundo lugar, la falta de flexibilidad de los procedimientos propios de la contratación pública, específicamente aquellos contenidos de la Ley 80 de 1993 y el Decreto 1510 de 2013 que la modifica, elevan los requisitos a un punto tal que dificulta el cumplimiento de los objetivos misionales de la restitución de derechos territoriales étnicos en detrimento de los derechos de las comunidades étnicas. Ejemplo de ello es la obligatoriedad de licitar la contratación de las personas jurídicas para la elaboración de las caracterizaciones de afectaciones territoriales. Este tipo de contratación, contraviene el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas y comunidades negras, toda vez que formaliza y externaliza el criterio de selección del oferente, privilegiando factores externos sobre las voluntades y consentimiento de la comunidad.

Capítulo IV

Gestión territorial



Gestión territorial

La Unidad de Restitución de Tierras es una entidad guiada por principios de descentralización, que tiene presencia en más de la mitad de los departamentos del país en donde acaecieron los hechos de abandono forzado y despojo de tierras en el marco del conflicto armado. Allí en los territorios se dieron los hechos victimizantes, y por eso es allí en región donde se hace la restitución. Las 17 direcciones territoriales y sus oficinas satélites, han enfrentado en cada uno de sus contextos y regiones las particularidades del despojo y el abandono forzado de tierras y han asumido el reto de la implementación de la ley.

Estos dos años y medio, le han permitido a la Unidad de Restitución de Tierras consolidar su presencia local y regional acercándose a las víctimas en el territorio y a la institucionalidad de las zonas de intervención, así como empezar a abonar el camino en otras en las que se proyecta el trabajo más adelante.

Los equipos iniciales fueron los que venían de los grupos de trabajo territorial del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, que luego fueron creciendo y fortaleciéndose con la vinculación de nuevo personal mediante convocatorias públicas, fundadas en la evaluación de méritos para ocupar los cargos creados para la entidad.

Consolidar los equipos en región no fue tarea fácil. En muchos municipios hubo dificultad para conseguir el personal idóneo, con los conocimientos sobre el tema y la experiencia suficiente para asumir la tarea. En otros no había profesionales de algunos de los perfiles requeridos que se quisieran ir a trabajar a municipios alejados de las grandes capitales y con antecedentes de problemáticas de orden público.

En otros casos como el de los topógrafos, la oferta salarial para los grados establecidos para estos profesionales dentro de la estructura de la planta de

la entidad, impidió contar con estos en ciertas regiones, ya que tenían en el sector privado ofertas económicas que superaban por mucho el valor de los salarios para los cargos asignados a dichos perfiles. Aún hoy, en varias regiones algunos grados de los topógrafos no han podido proveerse, pues estos profesionales se cotizan en el mercado laboral por hasta dos y tres veces el valor del salario que en este momento puede ofrecerles la entidad. Estas y otras situaciones han tenido que ser sorteadas acudiendo a la contratación de prestación de servicios profesionales, para suplir necesidades que no satisface la actual estructura de la planta de personal definida por el Decreto 4801 de 2011.

Hoy la entidad cuenta con equipos profesionales en cada una de sus oficinas regionales, que han sido vinculados a través de concursos abiertos al público y transparentes, sin favoritismos, ni amiguismos políticos o clientelas, inspirados en los méritos de los profesionales y en procesos de selección abiertos, buscando además luego de su vinculación su capacitación constante. Esos son los colaboradores que en el día a día reciben a las comunidades y que dialogan con los actores locales que tienen que ver con el proceso de restitución.

El presente capítulo presenta un balance de las experiencias regionales, contadas desde la voz de sus protagonistas, dando cuenta de las especificidades de cada región. Cada capítulo se circunscribe a una de las direcciones territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras, ofrece una descripción general de lo que ha sido el trabajo en la zona, los casos emblemáticos y los principales retos de la región.



**UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS
DIRECCIÓN TERRITORIAL ANTIOQUIA**

IDENTIFICACIÓN	No.
Departamentos	2
Municipios	127
Área de Influencia (ha)	7'249.056,54
Oficina Territorial Apartadó	
Oficina Territorial Caucasia	
Oficina Territorial Medellín	

CONVENCIONES

Cabeecera Municipal

Municipios

Departamentos

JURISDICCIÓN ANTIOQUIA

Jurisdicción Antioquia

ADSCRITA

Medellín

Caucasia

Urabá

UBICACIÓN GEOGRÁFICA



4.1 Restitución de tierras en Antioquia: paz y reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno

Autores:

Catalina Díaz Vargas

Directora Territorial Antioquia

Equipo Dirección Territorial Antioquia, sedes Medellín, Apartadó y Cauca

4.1.1 Introducción

La Dirección Territorial Antioquia trabaja en 121 municipios del departamento, lo que representa casi la totalidad de su área, quedando exceptuados Yondó, Puerto Berrío, Caracolí y Puerto Nare, que corresponden a la jurisdicción de la Dirección Territorial Magdalena Medio. La URT Antioquia también trabaja en los municipios de Acandí, Unguía, Riosucio y Carmen del Darién, localizados en el departamento del Chocó. Es de resaltar que el objeto misional de la territorial se realiza mediante el trabajo articulado desde Medellín con las dos sedes alternas: una ubicada en Apartadó y otra en Cauca.

4.1.2 Génesis y consolidación

A comienzos del año 2012, la Dirección Territorial Antioquia inició labores. En ese momento contaba con un profesional social, dos abogados y dos ingenieros catastrales. En la actualidad, el número de funcionarios y contratistas llega a 153. En Medellín se concentra un 45% de los colaboradores (69 personas), mientras que en Apartadó hay un 36.6% (56 personas) y en Cauca un 18.3% (28 personas).

El 28 de mayo de 2012, la Dirección Territorial Antioquia microfocalizó su primera zona. Esto ocurrió en la vereda El Chocó del municipio de San Carlos en el oriente antioqueño. Hoy en día, las áreas microfocalizadas ascienden a 20. En esto ha contribuido también el trabajo de las sedes de Apartadó y Cauca, oficinas que entraron en operación el 13 de febrero de 2012 y el 13 de marzo de 2013, respectivamente. Las tres sedes que componen esta territorial trabajan en las zonas microfocalizadas de la siguiente manera: la sede

Medellín se ocupa a la fecha, de un 30% (6 zonas), Apartadó del 55% (11 zonas) y Cauca del 15% (3 zonas).

De los procesos iniciados por la Dirección Territorial Antioquia cerca de mil casos hacen tránsito en la etapa administrativa y poco más de 400 en la judicial. Hasta el momento, los jueces y magistrados especializados han emitido 48 sentencias en la jurisdicción de esta territorial.

De la totalidad de los procesos, la sede Medellín atiende un 83.46% de aquellos que cursan la etapa administrativa y un 44.7% de los que se encuentran en la etapa judicial. En Apartadó, los procesos en etapa administrativa corresponden al 10.38%, mientras que en la judicial son 53.88%. Por último, en Cauca estas dos etapas fluctúan entre 6.1% y 1.4%, respectivamente. En lo que refiere a sentencias de restitución, Medellín ha logrado un 77% y Apartadó un 23%. En Cauca aún no se han producido sentencias.

La intervención se lleva a cabo en los siguientes municipios: San Carlos, Granada, Montebello, San Roque, Mutatá, Chigorodó, Apartadó, Turbo, Necoclí, Cauca y El Bagre

En cuanto a procesos con enfoque étnico, la sede Apartadó trabaja en las siguientes caracterizaciones: 4 referentes a los resguardos indígenas de Arquía, Eyákerá, Cuti y Tanela y 2 relacionadas con territorios colectivos de comunidades negras para los Consejos Comunitarios de Pedeguita-Mancilla y La Larga-Tumaradó. La mayoría de estos procesos empezaron a trabajarse este año y se encuentran en etapa administrativa (Tablas 1 y 2).

Tabla 1. Procesos de restitución con población indígena

Caso	Total hectáreas
Arquía	2'356.560,00
Eyákerá	3.157,00
Cuti	244,00
Tanela	980,00

Tabla 2. Procesos de restitución con población afrodescendiente

Caso	Total hectáreas
La Larga-Tumaradó	107.064,18
Pedeguita-Mancilla	48.971,90

4.1.3 Protocolos de intervención

Se debe tener en cuenta que el significado de la reparación integral va más allá de la indemnización o pago por los daños o por la pérdida de personas abatidas en medio del conflicto. Requiere también la reconstrucción de los territorios, para lo cual es indispensable la justicia, el acceso a oportunidades en condiciones de igualdad y medidas complementarias que permitan la sostenibilidad de la restitución.

Para la definición de las microfocalizaciones, que es una de las dos modalidades de intervención institucional, la URT Antioquia se acoge a los tres criterios plasmados en la Ley 1448 de 2011: i) densidad de despojo y abandono forzado de tierras, ii) condiciones favorables de seguridad y iii) condiciones para el retorno.

Ahora en cuanto a lo primero, nos apoyamos en las estadísticas que arroja el sistema de información, alimentado por las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas que se reciben en las oficinas de la territorial y en otras partes del país. Estas se ubican geográficamente y revelan concentraciones respecto de las cuales las alarmas de la territorial se encienden.

En la jurisdicción de la Dirección Territorial Antioquia, los municipios que presentan, hoy por hoy, el número más elevado de reclamaciones de restitución de tierras son Turbo y Dabeiba. Las razones que explican esta situación pueden ser múltiples pero una revisión de los hechos ocurridos en estos dos municipios da cuenta de las dinámicas que allí se vivieron y permite explicar el fenómeno.

La arremetida de los paramilitares en Turbo, arrasó con bases sociales que la guerrilla del EPL consolidó desde la década de 1970. En el proceso de exterminio perpetrado por los paramilitares a estos sindicatos, se cuentan homicidios selectivos y masacres que dispersaron a la población civil. Los

anteriores hechos facilitaron la concentración de tierras, generando constreñimiento o confinamiento entre quienes quedaron.

Para Dabeiba hubo un contexto diferente, este municipio articula las regiones de Urabá y Atrato Medio con el Nudo de Paramillo, lugar desde donde se accede a las cuencas de los ríos Sinú y San Jorge, así como a la cuenca baja del río Cauca (municipios de Tarazá, Cáceres, Caucasia, Nechí, El Bagre y Zaragoza). Por esta razón, los paramilitares disputaron en el año 2000 esta zona a la guerrilla de las Farc-EP (frentes 5 y 34), ganando pasajeramente el control.

Mientras en Turbo, la apropiación de la tierra fue fruto del exterminio de los procesos de organización social y el trabajo mancomunado. En Dabeiba, los daños a las relaciones de propiedad se debieron a la disputa de un territorio estratégico.

En cuanto al segundo criterio para la microfocalización, es de anotar que la Fuerza Pública ha respondido a los requerimientos de la Dirección Territorial Antioquia con respecto a seguridad en el marco de dos espacios donde la URT tiene asiento: CI2RT (Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras) y COLRT (Comité Local de Restitución de Tierras).

La Policía y el Ejército Nacional en el primer comité, dan cuenta de las particularidades relativas al orden público basándose en informaciones de inteligencia y considerando los planteamientos de la URT Antioquia. En los COLRT, la dirección territorial busca que la Fuerza Pública se comprometa con la entrega de conceptos favorables de seguridad relacionados con las zonas en donde existe mayor densidad de despojo y abandono forzado de tierras, teniendo en cuenta también las condiciones para el retorno.

En la jurisdicción de la Dirección Territorial Antioquia se han celebrado a la fecha, 11 CI2RT y 31 COLRT. De estos, en la sede Medellín se han celebrado 2 CI2RT, en Apartadó 5 y en Caucasia 4. De los COLRT, se han realizado en Medellín 15, en Apartadó 13 y en Caucasia 3.

En cuanto al tercer punto, de las declaraciones rendidas por las víctimas en cualquiera de las tres oficinas de la URT Antioquia y del análisis de otras acciones institucionales en las zonas obtenemos la información relacionada con las condiciones para el retorno.

La segunda modalidad de intervención obedece a las focalizaciones de casos étnicos, que en el caso de los pueblos indígenas se definen a nivel nacional en la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas y para el caso de las comunidades negras puede concertarse con estas o iniciarse la focalización de oficio por parte de la Unidad.

4.1.4 La praxis

En un principio, la URT Antioquia centró sus acciones en el Oriente Antioqueño para los municipios de Granada y San Carlos. En este último municipio, específicamente en la vereda El Chocó, se inició la implementación del proceso de restitución con la primera microfocalización de la territorial. Desde este lugar se extendió la restitución hacia las veredas La María, Vahitos, La Honda, Tafetanes, San Matías, Concilio y La Primavera, en el municipio de Granada. En la primera microfocalización, efectuada por la sede Apartadó, el criterio que primó, dadas las dinámicas de la región, correspondió a las condiciones favorables de seguridad, aunque la densidad del despojo en la zona no fuera la más alta, línea que se ha seguido guardando con los procesos de microfocalización. En Cauca la primera microfocalización se abrió el 22 de noviembre de 2013 y a 30 de junio de 2014 esta sede cuenta con 3 microzonas de intervención.

Para mejorar la eficiencia del trabajo, la Dirección Territorial Antioquia se sumó a la convocatoria extendida por la Superintendencia de Notariado y Registro del departamento, junto al Incoder y la Gobernación de Antioquia para articular las acciones en materia de tierras. A este grupo entrarían el DPS (Departamento de Prosperidad Social) y Cornare (Corporación Autónoma del Río Nare), tan pronto se estableció la metodología para la identificación de los predios de las víctimas que retornaron y que merecían ser objeto de la atención integral. El frente de trabajo abierto por esta convocatoria llevó a la dirección territorial a potenciar el trabajo de dichas entidades en materia de formalización de predios, aportando a la restitución de tierras por vía administrativa.

Por otro lado, en Urabá, la territorial no encontró como problema principal la informalidad con respecto a la tenencia de la tierra. Por el contrario en esta parte de Antioquia, la dificultad principal es la recomposición de las relaciones

de propiedad y la necesidad de revertir una serie de transacciones sobre la tierra viciadas por haberse realizado al amparo de la violencia y la intimidación. Esta situación se ve agravada por la presencia de actores armados ilegales que se han mimetizado tras largas cadenas de testaferros, que siguen siendo manejados desde el anonimato con la complicidad de algunos pobladores locales. Lo anterior ha provocado confinamiento y desplazamientos gota a gota, a veces no denunciados por temor a represalias y una complejidad de negocios sobre la tierra con repoblamientos sobre las tierras que hoy son objeto de restitución. Los retos pues en el Urabá son enormes, pero la tarea ya se ha iniciado y ha mostrado sus primeros frutos.

Pero sin duda, el mayor de los retos en la URT Antioquia se halla en la cuenca baja del río Cauca, municipios de Tarazá, Cáceres, Caucaasia, Nechí, El Bagre y Zaragoza. De esta región provienen las enseñanzas más grandes que ha capitalizado la territorial. Los conceptos favorables de seguridad en esta zona han sido hasta la fecha mínimos y las dinámicas asociadas a los actores del conflicto siguen en gran medida latentes. La mayoría de las personas que están en las tierras se desempeña en calidad de aparceros (campesinos que bajo un contrato con el dueño de las tierras, realizan las labores de cultivo, repartiendo los productos como pago) aun pocas personas se han acercado a reclamar.

Los desplazamientos masivos en esta región del país fueron provocados por las guerrillas del ELN y las Farc-EP, así como por los paramilitares del Bloque Mineros, bajo el mando de Ramiro Vanoy Murillo, alias 'Cuco Vanoy' y tras su desmovilización de sus herederos los Rastrojos o Urabeños. Sumado a lo anterior, las posesiones de hecho abundan en áreas de Reserva Forestal, claros abiertos en la selva por contingentes de campesinos, indígenas y afrodescendientes depositados en estas márgenes por las migraciones periódicas y sucesivas. Es también una zona con una alta actividad minera legal e ilegal que complejiza el panorama.

La anterior dinámica, de despojo y abandono forzado de tierras donde priman derechos de mera tenencia representa dificultades para la implementación de la Ley 1448 del 2011, que no reconoce como titulares de la acción de restitución de tierras a quienes ostentan dicha condición. También la zona de reserva forestal en la que habitan desde mucho tiempo atrás campesinos, representa un reto para la restitución de tierras. Frente a esto, cabe señalar que la Unidad de Restitución de Tierras fruto de la

articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible logró la expedición de la Resolución 629 de 2012 en virtud de la cual se establece un procedimiento para la sustracción de zonas de reserva forestal con fines de restitución. Finalmente otro de los retos importantes para el trabajo de la Unidad de Restitución de Tierras es la incorporación de las municipalidades, en las zonas en que la violencia armada ha campeado.

4.1.5 El acercamiento a casos emblemáticos en el marco de escenarios de posconflicto

La sede Medellín ha asumido, entre muchos casos, uno emblemático con respecto a los escenarios de posconflicto. El predio La Galleta, situado en municipio de Montebello, vereda Palmitas, fue otorgado a desmovilizados del Ejército de Liberación Nacional pertenecientes a la Corriente de Renovación Socialista (CRS) en el marco del acuerdo de paz firmado en abril de 1994. Este acuerdo implicaba la reincorporación de la CRS a la vida política, por medio de la organización y el compromiso de desarrollar socialmente a las comunidades en las cuales este grupo guerrillero había cobrado presencia armada. Obedeciendo a las condiciones antes mencionadas, los desmovilizados procedieron a conformar la Sociedad Horizontes y abrieron alternativas de empleo a más de 50 campesinos de la vereda Palmitas.

En el año 2000, los habitantes del predio empezaron a sufrir agresiones y hechos de violencia que culminaron en asesinatos. El 23 de enero de ese año, un grupo de presuntos paramilitares, usando prendas privativas del Ejército Nacional, irrumpió en La Galleta. Estos hombres armados señalaron a los pobladores de ser autores de pescas milagrosas en los municipios de El Retiro y La Ceja, localizados en cercanías. Por esa acusación, los presuntos paramilitares sacaron a los campesinos de sus casas implantando el terror y realizando amenazas. De las personas que amedrentaron, retuvieron a 6, de los cuales asesinaron a 4. Los levantamientos de los cuerpos se hicieron en el municipio de Carmen de Viboral.

Dos meses después continuaron los hostigamientos contra la población civil de este predio. En el transcurso de 2001, el administrador de La Galleta murió asesinado. Tiempo después, un testigo ocular de todo lo acontecido desde llegada de los desmovilizados, desapareció sin dejar rastro. En lo

posterior, se secuestra y asesina a uno de los hijos de los socios, lo que causa el desplazamiento de los habitantes del predio. Las vejaciones continuaron y se extendieron a la vereda entera, motivo de desplazamientos gota a gota no denunciados por temor a represalias.

El caso de la Galleta es uno de los grandes retos que tiene la territorial. El municipio de Montebello se ubica en un corredor de movilidad que une el suroeste con el Oriente Antioqueño, pasaje que han disputado el ELN, las Farc-EP y los paramilitares (Bloque Metro), sin lograr una presencia duradera en el territorio. Este es un caso en el que debe avanzar la intervención de la territorial, a partir de la convicción de que la articulación interinstitucional y la formación ciudadana son elementos claves para que el sueño de una Colombia en paz sea investido de realidad.

4.1.6 Estrategias de la Dirección Territorial Antioquia para la restitución de tierras como parte de la reparación integral de las víctimas

Algunos de los tópicos importantes y que fueron relevantes desde los inicios de la apertura de la URT en el departamento de Antioquia, fueron los siguientes:

Recepción de solicitudes

Las primeras solicitudes de la URT sede Medellín se empezaron a recibir un poco después del 10 de junio del año 2011, fecha en la que se firmó la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Estas solicitudes se empezaron a tomar en la sede del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada que funcionaba en la Gobernación de Antioquia, donde operaban las oficinas del Departamento Administrativo de Prevención de Desastres (DAPARD). En ese momento, aún la planta de personal de la URT no estaba nombrada, por tanto esta labor la hacían los contratistas del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP). Entre ellos Lina Correa, Liliana Calderón, Juan Antonio Espinosa, Héctor Calderón Morales, Gerty Andrea Román, Leonor Marina Restrepo, María Nidia González y Nuris Isabel Guerra Pérez. Algunos de ellos aún forman parte del equipo de la Unidad de Restitución de Tierras.

Para la fecha, ya había gran expectativa en la comunidad. Un importante número de personas llegaban cada día a indagar sobre el trámite. La recepción de solicitudes tenía dos pasos: i) la orientación al usuario y ii) el diligenciamiento de un formulario que se había construido para este fin. Este documento se fue mejorando con los aportes de todas las sedes del PPTP en el país, hasta obtener la sistematización con la que hoy cuenta la Unidad de Restitución de Tierras.

Dada la limitación del espacio para la atención al usuario, el equipo de trabajo se turnaba la atención cada día. Para entonces se diligenciaban a mano alzada entre 15 y 20 solicitudes diarias, las mismas que se fueron acumulando y posteriormente se enviaron a Bogotá para su digitalización. Esto se debió hacer porque el personal que operaba en Antioquia era muy reducido y no daba abasto para las tareas que se llevan a cabo.

A pesar de las dificultades que se tuvieron inicialmente en cuanto a espacio locativo y número de personas para atender al público, la Unidad de Restitución de Tierras, desde sus inicios, sobresalió por la calidad humana con la que contratistas y funcionarios atendían a las personas que se acercaban a buscar información y/o a adelantar trámites. Con frecuencia los usuarios manifestaban la satisfacción por lo bien atendidos que se sentían, especialmente la población adulta mayor. Esta estrategia de atención y buen trato aún se mantiene, pues desde sus comienzos se entendió que la restitución de los derechos de las víctimas inicia con una atención diferencial y humanizada.

Jornadas de capacitación

Se empezaron a ofrecer las primeras capacitaciones a organizaciones de mujeres y líderes de víctimas del área metropolitana de Medellín y municipios de Antioquia. Organizaciones afrodescendientes e indígenas, así como instituciones gubernamentales y no gubernamentales asistieron a estas jornadas. El objetivo de la divulgación era que las víctimas y las instituciones con competencia en el tema conocieran la ruta para el acceso a la restitución de tierras, a la vez que se buscaba articulación institucional y que se comprendiera el alcance de la nueva ley.

Del mismo modo, los contratistas del Proyecto Protección de Tierras, quienes serían la base principal de la actual Unidad, se venían capacitando en temas como: Ley de Víctimas y decretos reglamentarios; sistemas de información geográfica y temas complementarios que se articulaban; además de recoger las lecciones aprendidas de lo que hasta ese momento había sido el proceso del Proyecto Tierras en materia de protección y restitución y el empalme con la Ley 1448 de 2011 y la creación de la Unidad.

Acciones de desminado

Tomando como base las dificultades que se tenían en el territorio frente al tema de minas antipersonales, el proceso de desminado para la restitución inició con la identificación de algunos lugares y municipios en donde se conocían casos de incidentes con estos artefactos. Los municipios de San Francisco y Granada fueron focos de este trabajo.

En el último municipio mencionado se iniciaron acciones de restitución de tierras, específicamente en la vereda Las Faldas. En las primeras comunicaciones a predios, el personal que realizaba la labor iba identificando en los caminos algunos avisos de riesgo por minas antipersonal. Estos letreros eran colocados por la Fuerza Pública y posteriormente corroborados por el Batallón de Desminado Humanitario, ente que realiza la desactivación de las minas.

Los campesinos comentaban que gran parte del terreno donde ellos habían retornado, lo habían explorado con el ganado. Los animales pastaban y deambulaban en lugares sospechosos, algunas de estas reses, cerdos y demás animales sufrieron accidentes. Luego de estas prácticas y con el transcurrir de los días y meses, los campesinos ingresaban con más confianza.

Las primeras familias que regresaron a esta vereda sin el acompañamiento del Estado emplearon esta práctica para garantizar su seguridad. En esta zona específica, la URT estableció articulación con el municipio de Granada y con el Batallón de Desminado que opera en la zona. A ellos se les dieron a conocer los nuevos posibles puntos de riesgo que la población mostraba para que se iniciaran las labores correspondientes. A la fecha, en esta vereda se sigue trabajando el proceso de desminado humanitario.

La protección a las víctimas

La Dirección Territorial ha aplicado el procedimiento establecido para el manejo del tema de gestión de protección y registro de posibles amenazas en razón del proceso de restitución. La Dirección Territorial Antioquia designó un enlace por sede para este tipo de registros. Esta persona realiza los trámites para dicha gestión en lo regional. Además, tiene comunicación directa con la URT del nivel nacional.

Incidencia en la política pública

La Dirección Territorial Antioquia ha formalizado en todos los municipios intervenidos el subcomité de restitución de tierras municipal o la mesa de restitución de tierras, que pretenden mejorar la coordinación entre las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv), para realizar acciones de cumplimiento de sentencias.

Por otro lado, se está llevando a cabo la implementación del modelo de capacidades locales. Esta estrategia propende por la articulación institucional con las alcaldías, lo que permite atender oportunamente las órdenes de los jueces especializados en restitución. De la misma manera, se han realizado alianzas estratégicas a nivel territorial con el Departamento para la Prosperidad Social y Unidad para las Víctimas para realizar la intervención articulada en los municipios con sentencias de restitución.

Las solicitudes de restitución de tierras ante los jueces y las medidas complementarias

A la fecha, gracias al trabajo de la Dirección Territorial Antioquia, hay más de 5 mil hectáreas para restituir en manos de los jueces, habiendo por lo menos 1.500 casos que vienen finalizando el trámite administrativo. Por otro lado, se han beneficiado familias campesinas con más de mil millones de pesos con el Programa de Proyectos Productivos operado por la Unidad.

En Tulapas, Urabá antioqueño, las familias campesinas ya se beneficiaron con 300 millones de pesos gracias a este programa. Las líneas productivas

que se identificaron en esta zona fueron: maíz, productos de pancoger y ganadería familiar. Por otro lado, se han desembolsado 450 millones de pesos en el municipio de San Carlos y 200 millones en Granada. Las líneas productivas que se identificaron en esta región fueron: ganadería; siembra y sostenimiento de plátano; siembra y sostenimiento de café; siembra de caña y piscicultura.

En materia de vivienda rural, la Unidad de Restitución de Tierras ha priorizado ante el Banco Agrario, que es el ejecutor de la política de vivienda de interés social rural a una serie de hogares para que reciban el subsidio. Actualmente se están concluyendo las visitas técnicas a los predios en los municipios de Granada y San Carlos y se iniciará la construcción de las primeras viviendas en este último.

En cuanto a alivios de pasivos, la Dirección Territorial Antioquia ha conseguido la aprobación de 10 acuerdos de alivio de impuesto predial en los municipios de San Carlos, Granada, Montebello, Santo Domingo, San Roque, Turbo, Apartadó, Mutatá, Itagüí y Medellín.

4.1.7 Conclusiones

Las tareas adelantadas por la Unidad de Restitución de Tierras, Dirección Territorial Antioquia, han hecho que las familias de los municipios microfocalizados recobren la esperanza de volver a los predios que alguna vez tuvieron que abandonar por culpa de la violencia.

Entre los resultados más importantes destacan las más de mil quinientas solicitudes cuyo estudio se ha iniciado formalmente de las cuales aproximadamente un 40% se hallan en etapa judicial. Además, los jueces y magistrados especializados han emitido más de medio centenar de sentencias, que han ordenado la restitución de aproximadamente 1.000 hectáreas.

El compromiso de la Unidad de Restitución de Tierras de restablecer los derechos de las víctimas del conflicto en Colombia, enmarcado en la Ley 1448 de 2011, cobra mayor fuerza día a día y es por esto que el trabajo comprometido y efectivo de funcionarios, cooperantes y autoridades continuará fortaleciéndose.



UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DIRECCIÓN TERRITORIAL ATLÁNTICO

IDENTIFICACIÓN	No.
Departamentos	2
Municipios	27
Área de influencia (ha)	560.862,30
Oficina Territorial Barranquilla	

CONVENCIONES

- Cabecera municipal
- Municipios
- Departamentos
- Jurisdicción Atlántico

UBICACIÓN GEOGRÁFICA



4.2 Territorios de esperanza y paz: Unidad de Restitución de Tierras, Dirección Territorial Atlántico

Autores:

Ella del Castillo Pérez

Directora Territorial Atlántico

Equipo Dirección Territorial Atlántico

“Déjame llorar, préstame tus alas, regálame unas horas, acompáñame a soñar, que cuidaremos rosas del mismo jardín...”

(No hubo tiempo para la tristeza – CNMH)

4.2.1 Introducción

Desde su apertura en julio de 2013, la Unidad de Restitución de Tierras, Dirección Territorial Atlántico, poco a poco ha logrado ganarse un espacio en el contexto local. Además de los 23 municipios que conforman el departamento, los municipios de: Cerro de San Antonio, El Piñón, Remolino y Sitionuevo, localizados en el departamento del Magdalena, también se encuentran dentro de la jurisdicción de esta sede, localizada en la ciudad de Barranquilla.

4.2.2 El camino hacia el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado en la Dirección Territorial Atlántico

En la actualidad el departamento del Atlántico no se encuentra macrofocalizado, debido a que no cuenta con un índice alto de reclamaciones por despojo y abandono forzado de tierras, como sí lo tienen otras regiones del país. Por esta razón, la dirección territorial consideró la viabilidad de desarrollar el trámite de restitución sobre cuatro municipios del departamento del Magdalena, teniendo en cuenta su proximidad al departamento del Atlántico y la alta densidad de población desplazada proveniente de estos lugares que en la actualidad reside en municipios del Atlántico.

Fue así, como la dirección territorial presentó una propuesta a la Dirección General de la entidad, para estudiar la viabilidad de ampliar su jurisdicción con el fin de adelantar trámites de restitución sobre varios municipios del departamento de Magdalena. Esto se materializó a través de la Resolución 570 del 25 de junio de 2013, por medio de la cual la Dirección Territorial Atlántico asume competencia en esos cuatro municipios del Magdalena.

Mapa 1

Municipios del Magdalena, incluidos dentro de la jurisdicción de la Dirección Territorial Atlántico



Por lo anterior, la definición de las zonas prioritarias de: La Trinidad (vereda del municipio de Sitionuevo), el corregimiento de Santa Rita y el sector de Los Patos (estas dos localizadas dentro de la jurisdicción del municipio de Remolino), permitieron concentrar y optimizar los esfuerzos de los 34 funcionarios que conforman la Dirección Territorial Atlántico y que a la fecha atienden cerca de 2.500 hectáreas reclamadas.

Además de las jornadas de recolección de información comunitaria y las de socialización y recepción de solicitudes, la entidad es consciente de que no puede dejar en un segundo plano el trabajo interinstitucional. Por ello, a través de reuniones periódicas con víctimas, autoridades y entidades, que trabajan en el mismo ámbito, no solo la dirección territorial da a conocer la labor, sino que también se accede a información vital para tal fin. Por otra parte, la Unidad de Restitución de Tierras invitó a la Fuerza Pública a reforzar su presencia en la zona con el fin de blindar el proceso de restitución. La territorial Atlántico ha colaborado con las víctimas amenazadas para realizar sus denuncias y, con el apoyo de la Policía Nacional, ha gestionado el traslado de ellas a otros lugares donde su vida no corra peligro en los casos en que así se ha requerido. De igual forma, las ha acompañado a tramitar ante la Unidad Nacional de Protección las medidas respectivas.

4.2.3 Contexto de violencia en la jurisdicción de la Dirección Territorial Atlántico

El departamento del Atlántico se encuentra ubicado al norte de Colombia, limita con los departamentos del Magdalena y Bolívar. Su actividad económica se basa principalmente en la pesca, la ganadería y el comercio. Su posición geoestratégica lo convierte en un referente importante por tener costas en el Caribe conectadas al río Magdalena, por lo que sus rutas de transporte marítimo y fluvial son vitales para la economía departamental. Parte del departamento está bañado por las aguas del Canal del Dique, el cual se articula con la bahía de Cartagena.

El conflicto armado en el departamento comienza a gestarse con cierta fuerza a mediados de los años ochenta, cuando los grupos guerrilleros: M-19, ELN y Farc-EP,¹ a través de bandas urbanas que delinquían no solo en Barranquilla, sino también en algunos municipios² como Soledad, Repelón, Piojó, Tubará y Malambo, buscaban controlar las rutas de acceso a los departamentos de Bolívar y Magdalena, aunque esto no significó que se establecieran en ese lugar.

¹ http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/atlantico.pdf, Monografía Político Electoral. Departamento del Atlántico, 1997-2007, pp. 3, consultado el 1 de julio de 2014, 12:12 m.

² http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/atlantico.pdf, Monografía Político Electoral. Departamento del Atlántico, 1997-2007, pp. 3, consultado el 1 de julio de 2014, 12:12 m.

Posterior a ello, para finales de la década de los noventa, los paramilitares comenzaron a tomar fuerza en el departamento del Atlántico y su capital Barranquilla, quienes en una estrategia de expansión del grupo armado, buscaron controlar y ampliar las rentas que se obtenían de la salud, la educación y el narcotráfico.³ Lo anterior llevó a que estos se interesaran por buscar un control territorial, especialmente en el área urbana,⁴ ya que de esta forma podían vigilar el acceso a Barranquilla, la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande,⁵ caso contrario el de los grupos guerrilleros, a los que solo les interesaba como ruta de intersección.

Aunque desde los años noventa las AUC ya estaban controlando algunas rutas en la región Caribe, lo cierto es que la llegada del Bloque Norte al departamento del Atlántico se da con fuerza en el año 2002, cuando 'Jorge 40' y los hermanos Castaño toman la decisión de llevar el grupo armado a otros lugares con el fin de expandir su control y dominar las rutas del narcotráfico. En este contexto, las pugnas entre guerrilleros y paramilitares por el control del territorio generó retaliaciones sobre la población (asesinatos, desplazamientos y despojos de tierra). Pese a que el departamento del Atlántico no tuvo desplazamiento sino receptividad de casos, la presencia y accionar de estos grupos armados sobre la población civil fue una realidad palpable en el departamento.⁶

Contexto de violencia del departamento del Magdalena

El departamento del Magdalena se encuentra ubicado al norte de Colombia, limita al norte con el Mar Caribe, al sur con el departamento de Bolívar, al oriente con los departamentos del Cesar y La Guajira; y al occidente con los departamentos de Bolívar y Atlántico. Es uno de los más extensos del país, contando "[...] con 2'318.800 kilómetros cuadrados, de los cuales 1'672.648 están incorporados a la frontera agropecuaria. En 2004

3 <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/3601>. El paso macabro de las AUC por el Atlántico, publicado el 17 de octubre de 2011, consultado el 1 de julio de 2014, 12:23 m.

4 <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/3601>. El paso macabro de las AUC por el Atlántico, publicado el 17 de octubre de 2011, consultado el 1 de julio de 2014, 12:23 m.

5 <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/3601>. El paso macabro de las AUC por el Atlántico, publicado el 17 de octubre de 2011, consultado el 1 de julio de 2014, 12:23 m.

6 Reyes Posada, Alejandro. "El despojo de tierras por paramilitares en Colombia". *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma, 2009, pp. 186

dedicaba 186.196 hectáreas a la agricultura y 1'351.552 a la ganadería.”⁷ Treinta municipios lo conforman, los cuales están divididos en las siguientes subregiones: Santa Marta, Norte, del Río, Centro y Sur; tiene además 178 corregimientos y 7 inspecciones de policía.

El departamento del Magdalena se encuentra en un área geoestratégica importante, ya que en él se ubica la Sierra Nevada de Santa Marta, cuyo control generó fuertes disputas entre las AUC y el ELN; esta se convirtió entonces en un punto estratégico de intersección que permitía las comunicaciones entre los departamentos del Magdalena, Cesar y La Guajira.

Desde la década del 80, los grupos armados guerrilleros han hecho presencia en dicho departamento, especialmente

Los Frentes 19 y 37 de las Farc-EP, y los Frentes Francisco Javier Castaño y Domingo Barrios del ELN.”⁸ Tanto las Farc-EP como el ELN, vieron en el Magdalena una vía importante, no solo para transportar productos del narcotráfico hacia los departamentos del Cesar y de La Guajira, sino también un punto estratégico para fortalecer los cobros por vacunas y extorsión a comerciantes, campesinos, finqueros, ganaderos y hacendados, como parte de pago de la “seguridad que les brindaban.”⁹

A lo largo de los ochenta el conflicto fue creciendo en el centro del departamento del Magdalena. El ELN extorsionaba y secuestraba a los grandes ganaderos, mientras cientos de campesinos liderados por organizaciones como la Asociación de Usuarios, Anuc, presionaban al Estado para que les entregara las fincas ociosas en poder de los terratenientes de la región. Como las entidades estatales iban a paso de tortuga en responder en la redistribución de tierras, muchos campesinos invadían las fincas sin explotar.¹⁰

7 Reyes Posada, Alejandro. “El despojo de tierras por paramilitares en Colombia”. *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma, 2009, pp. 190.

8 https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&ved=0CEAQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.observapaz.org%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D15%26Itemid%3D49&ei=DC0vUoGIFJHS9QSo8YHQBg&usq=AFQjCNFxrqbmkJacCC3CsEQhBudWT3xGjQ&sig2=LBm2ojyFbnmyTNSJNThdug&bv=51773540,d.eWU. Observatorio Nacional de Paz, s.f. Consultado el 10 de septiembre de 2013, 9:42 am.

9 <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1E59DAD0851A4380C1256E290049917A-govcol-col-28jan11.pdf>. Vicepresidencia de la República. Los Derechos Humanos en el Departamento del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Colombia, 2011. Consultado el 10 de septiembre de 2013, 9:57 am.

10 http://www.verdadabierta.com/images/Especiales/gran_especial/cesar_magdalena/home.html. Verdad Abierta, “La codiciada tierra. Dos veces despojada”. Consultado el 03 de diciembre de 2013; 12:23 m.

Para la década del noventa, llegaron las autodefensas al departamento, al mando de Hernán Giraldo, conocido como 'El Viejo' o 'El Patrón' y su nuevo grupo armado las Autodefensas del Mamey. Giraldo era el encargado de controlar las rutas marítimas y terrestres que iban y venían de la Sierra Nevada y sus alrededores.¹¹ Su estructura hizo presencia inicialmente en la zona comprendida entre los ríos Buritaca y Guachaca, exactamente en el norte de la Sierra Nevada de Santa Marta. La naturaleza de la organización estaba ligada a la protección de los cultivos de marihuana y posteriormente de coca.

En la medida que Hernán Giraldo fue fortaleciéndose, su radio de acción fue creciendo hasta llevarlo a los ríos Manzanares y Piedras, siendo esta la plataforma para incursionar en el departamento de La Guajira. Tal situación provocó un enfrentamiento directo con las Farc-EP, quienes querían impedir la expansión de las Autodefensas del Mamey.

Al tiempo que Hernán Giraldo consolidaba su proyecto en la parte alta del macizo montañoso, en la parte baja, específicamente en el corregimiento de Palmor (jurisdicción del municipio de Ciénaga), surgían otras autodefensas. Este actor armado contaba con el apoyo del Cartel de Cali y era liderado por Adán Rojas.¹² La agrupación no solo se financiaba con recursos del narcotráfico, sino también con los procedentes de algunas agremiaciones (bananera y ganadera), quienes la apoyaban a cambio de ser protegidas del accionar guerrillero.

A diferencia de la estructura de 'El Patrón', esta perdió el pulso con las Farc-EP, quienes en los 80's y 90's ya dominaban las cuencas de los ríos Guatapurí y Seco, lo cual constituía el control total del acceso a la Sierra Nevada de Santa Marta. La presión ejercida por esta guerrilla obligó a Rojas y a su organización a buscar refugio en la zona de Hernán Giraldo. Pese a recibir su respaldo, Adán Rojas y sus hombres terminaron siendo expulsados por 'El Patrón', luego de cometer excesos a través de extorsiones y homicidios.¹³ Esta situación motivó a la organización de Rojas a contactar a la cúpula de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), quienes finalmente los acogieron.

¹¹ <http://www.verdadabierta.com/victimarios/los-jefes/683-perfil-de-hernan-giraldo-serna-alias-el-patron>. Verdad Abierta, "Perfil de Hernán Giraldo", 2008. Consultado el 9 de septiembre de 2013, 3:58 pm.

¹² <http://www.verdadabierta.com/por-un-gramo-de-tierra-caen-muertos?start=1>. "Por un gramo de tierra caen muertos", guerrillas, autodefensas y tierra. Consultado el 10 de diciembre de 2013, 3:39 pm.

¹³ <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/juicios/5243-hernan-giraldo-maquina-de-guerra-en-la-sierra-nevada-de-santa-marta>. "Hernán Giraldo: Máquina de guerra en la Sierra Nevada de Santa Marta". Consultado el 18 de febrero de 2014, 11:50 am.

El conocimiento que tenía Adán Rojas de la zona, fue posteriormente capitalizado por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) para expandir sus tentáculos en el departamento del Magdalena. Este proyecto desencadenaría una guerra entre el Bloque Norte de las AUC y el grupo de Hernán Giraldo.

Luego de derrotar a Giraldo, el Bloque Norte se convirtió en uno de los actores armados más poderosos de la región, liderado por su comandante Rodrigo Tovar, alias 'Jorge 40', el cual sembró el terror entre las comunidades asentadas allí. Esta agrupación encontró en el narcotráfico el mejor instrumento para poder sostener su compleja estructura y lograr así el control de todo el departamento del Magdalena y los departamentos que lo rodean.¹⁴

4.2.4 Retos y desafíos en las zonas intervenidas

Vereda La Trinidad

Mapa 3

Microfocalización RLM 001 vereda La Trinidad – municipio de Sitionuevo



¹⁴ <http://www.verdadabierta.com/victimarios/jefes-de-la-auc/333-habla-jorge-40> . "Habla Jorge 40. Consultado el 18 de febrero de 2014, 11:52 am.

A través de la Resolución N° RDGLM 001 de septiembre 2013, se inició la implementación del Registro de Tierras Despojadas en la primera zona para la Dirección Territorial Atlántico: la vereda La Trinidad (jurisdicción del municipio de Sitionuevo, Magdalena). Tras varios meses de estudio y seguimiento, se recopilieron todos los insumos que permitieron la intervención de esta zona, la cual tiene un área total aproximada de 13.147 hectáreas, de las cuales 2.157 han sido solicitadas por campesinos víctimas de la zona.

De acuerdo con los documentos de análisis de contexto y los testimonios de las víctimas, esta vereda fue muy golpeada por la violencia, especialmente a finales de los noventas. En el 2001 la masacre de cuatro campesinos terminó siendo el detonante principal que generó el éxodo de las personas que residían en la población y los llevó a desplazarse a diferentes lugares del departamento del Atlántico.

Corregimiento de Santa Rita

Mapa 4

Microfocalización RLM 002 corregimiento Santa Rita – municipio Remolino



El corregimiento Santa Rita, ubicado en el municipio Remolino (Magdalena), se convirtió un mes después en la segunda área prioritaria de la Dirección Territorial Atlántico. De esta manera, la entidad dio inicio al proceso de restitución de 400 predios abandonados y despojados allí por causa del conflicto armado.

El trabajo de campo realizado tanto en los municipios de Remolino y Sitionuevo, localizados en el departamento del Magdalena, así como en los de: Palmar de Varela, Sabanagrande y Santo Tomás, ubicados en el departamento del Atlántico, fue determinante para comprobar el despojo sufrido por esta población a causa del accionar de los grupos armados al margen de la ley.

En ese sentido, de acuerdo con las diferentes fuentes consultadas en el documento de análisis de contexto, este corregimiento vivió la época más crítica en materia de ataques a finales de los noventa, cuando las amenazas, las extorsiones, las desapariciones forzadas y los homicidios, desencadenaron el éxodo de sus habitantes. Si bien los problemas en Santa Rita comenzaron en el año de 1997 cuando el ELN y las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá liderados por Tomás Freyle Guillén comienzan a hacer presencia en el lugar, este período no iba a ser el único año donde se registrarían hechos violentos.

Sector de Los Patos

El sector de Los Patos, localizado en el corregimiento de Corral Viejo (jurisdicción del municipio de Remolino, Magdalena), se convirtió en la tercera zona prioritaria para la Unidad de Restitución de Tierras. A través de la Resolución N° RLM 0001 de 2014, la Dirección Territorial Atlántico decidió intervenir esta zona, considerada como una de las áreas más emblemáticas de la región en materia de despojo por causa del conflicto armado, debido a dos razones: primero, porque este caso fue remitido por la Unidad de Justicia y Paz de conformidad con lo establecido en la Ley 1592 de 2012 y, segundo, porque los campesinos que residían en el lugar han declarado en varias ocasiones que fueron obligados a vender sus tierras por precios irrisorios a Salvatore Mancuso y Rodrigo Tovar Pupo, alias 'Jorge 40' (miembros del Bloque Norte de las AUC), los cuales legalizarían estas tierras a nombre de terceros.

Mapa 5
Microfocalización RLM 003 sector Los Patos – municipio Remolino



Estas tres microzonas son importantes para la Dirección Territorial Atlántico porque jugaron un papel predominante, no solo en la vida de cada uno de los campesinos víctimas del conflicto armado, sino también porque son un factor relevante de desarrollo económico para la Región Caribe, debido a la fertilidad de sus tierras y a su ubicación frente al Mar Caribe, el Río Magdalena y la Ciénaga Grande del Magdalena.

Además de los retos de cada una de las microzonas, en el marco de su gestión, la Dirección Territorial Atlántico enfrenta actualmente los siguientes retos y desafíos:

En primer lugar hacer seguimiento a las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas para que continúen su trámite administrativo. Igualmente, una vez salgan las primeras sentencias para los casos que ya están ante los jueces, iniciar con la etapa de posfallo. Dado que el término establecido en la Ley 1448 de 2011 para la etapa judicial del proceso de restitución es de

cuatro meses contados a partir de la presentación de la solicitud ante los jueces, y teniendo en cuenta que dicho término para los casos presentados por la Dirección Territorial Atlántico aún no se encuentran cumplidos, es por esto que no se han emitido sentencias por parte de los jueces; por lo tanto la territorial aún no está actuando en el posfallo. Sin embargo, se inició la gestión para la adopción de los acuerdos que otorgan el alivio de pasivos a los predios restituidos, y para ello, el profesional de apoyo para la gestión ante el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (Snariv) capacitó al Concejo Municipal de Sitionuevo, así como al Alcalde y el Secretario de Gobierno del municipio de Remolino, sobre la importancia y la obligación que tienen las administraciones en adoptar dichos acuerdos, los cuales beneficiarán a la población más vulnerable.

La consolidación de las relaciones interinstitucionales es otro de los grandes retos, así como abrir nuevas microzonas, pudiendo atender a más víctimas en los departamentos del Atlántico y del Magdalena y lograr la macrofocalización del departamento del Atlántico.

Lo anterior permite marcar la senda del compromiso con el proceso de restitución, el cual ayudará a todos los campesinos que sufrieron el flagelo del conflicto armado en la región Caribe, específicamente en las zonas donde la Dirección Territorial Atlántico tiene jurisdicción.

4.2.5 El camino a la memoria, la justicia y la reparación

Si bien lo anterior permitió la contextualización general del trabajo desarrollado por la Dirección Territorial Atlántico, el esfuerzo y el compromiso que vienen realizando sus 34 colaboradores son factores determinantes para que el proceso de restitución sea un total éxito para nuestras víctimas, quienes son la razón de ser de la entidad.

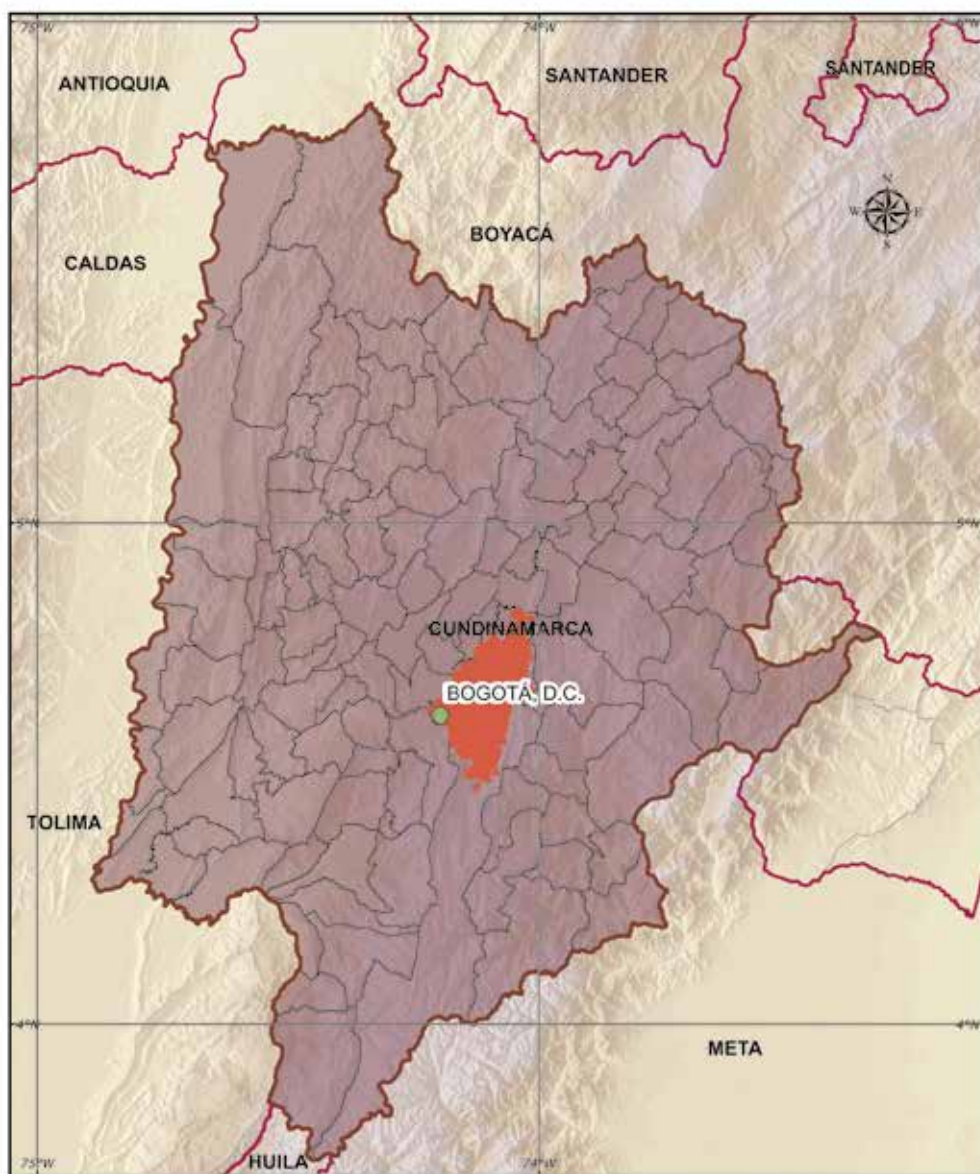
El camino ahora de la Dirección Territorial Atlántico es lograr que las instituciones y la sociedad asuman el proceso de reparación y justicia. Es por eso, que se hace necesario que el compromiso no solo sea de la Unidad de Restitución de Tierras, sino también de todas las instituciones y los colombianos en general, para que se pueda dar total cumplimiento a la Ley 1448, la cual busca la reparación, la justicia y la dignidad de todas las víctimas.

El reto principal es brindarle esperanzas a los campesinos; a esos abuelos que un día salieron de sus tierras siendo aún padres, y que jamás pensaron que la violencia llegaría hasta sus hogares. Unos hogares que estaban contruidos sobre la base del trabajo y el amor por su tierra, la cual vio nacer a varios de sus hijos, y que hoy exigen respeto y justicia para con sus padres.

Los problemas por los que han atravesado los departamentos del Atlántico y el Magdalena, desde el punto de vista de la violencia y el conflicto armado, ha llevado a que los retos y desafíos que tiene la Unidad de Restitución de Tierras sean bastante grandes.

Para que la entidad pueda responder a las necesidades de cada una de las víctimas del conflicto, tiene que innovarse, teniendo siempre en cuenta la búsqueda de la justicia, la memoria y la reparación. Así mismo, para que el proceso de restitución de tierras siga siendo exitoso en los departamentos del Atlántico y el Magdalena, se requiere de un gran compromiso y trabajo interinstitucional. Es por esto que se hace un llamado al compromiso para con estas personas, quienes han sufrido en carne propia los estragos de la violencia, la inequidad y la falta de gestión de algunas entidades.

La invitación es a seguir por este camino, con el fin de brindar a los campesinos una mano amiga que les permita recuperar lo que alguna vez la violencia, la falta de interés y el viento les arrebataron.



**UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS
DIRECCIÓN TERRITORIAL BOGOTÁ**

IDENTIFICACIÓN	No.
Departamentos	1
Municipios	114
Área de influencia (ha)	2'139.223,05
Oficina Territorial Bogotá	

CONVENCIONES

- Cabecera municipal
- Jurisdicción Bogotá
- Municipios
- Departamentos

UBICACIÓN GEOGRÁFICA



4.3 La restitución de tierras en Bogotá y Cundinamarca: avances, retos y complejidades*

Autores:

Rodrigo Arteaga de Brigard
Director Territorial Bogotá
Equipo Dirección Territorial Bogotá

4.3.1 Introducción

La Dirección Territorial Bogotá de la Unidad de Restitución de Tierras se constituye como la primera oficina que dio apertura en noviembre de 2011 a un hecho sin precedentes en la historia de Colombia: llevar a su plena aplicación la restitución de tierras. Esta es una ambiciosa política que revivió la esperanza de las víctimas de recuperar las tierras que habían sido despojadas y abandonadas a causa del conflicto armado.

Desde ese momento, la Dirección Territorial Bogotá no ha parado de recibir y procesar las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas, de colombianas y colombianos de todos los rincones del país, con un común denominador y bajo el reconocimiento de sus derechos como víctimas pero de manera fundamental, guiados por el reconocimiento de su dignidad.

En el presente documento se expone un balance de lo que ha significado esta experiencia para la Dirección Territorial Bogotá, en el trascurso de dos años de funcionamiento. Así, se hace un recorrido por los dos procesos que caracterizan a esta territorial: la atención al público y, de manera más reciente, la puesta en marcha de su primera zona microfocalizada.

4.3.2 El contacto de las víctimas con la restitución

Los hechos que antecedieron las situaciones de despojo y el abandono de tierras tuvieron como principal protagonista a los grupos armados ilegales y a agentes del Estado, que, aprovechándose de su condición de servidores

* El contenido del siguiente texto tomó como referencia e insumo documentos de trabajo realizados por el director territorial Rodrigo Arteaga de Brigard, el informe de Rendición de Cuentas 2012-2013 realizado por el área social de la territorial con el apoyo de las demás áreas y el documento de análisis de contexto elaborado por el área social.

públicos, actuaron como cómplices permitiendo que se legalizaran situaciones jurídicas contrarias a derecho. Esta realidad puso en evidencia para muchas víctimas una pérdida de credibilidad y desconfianza en las instituciones. El acercar nuevamente la institucionalidad a las víctimas, a través del primer contacto con la Unidad de Restitución de Tierras, cuando llegan a las oficinas, resulta para las personas que ante la total desprotección habían perdido sus tierras, un acto de gran acogida, pues permite reconstruir la confianza en las instituciones y, se constituye en un espacio privilegiado para la recepción de información valiosa en la posterior investigación del caso. En este sentido, la URT ha tenido en cuenta aspectos fundamentales como los espacios físicos de atención, las habilidades de los funcionarios encargados de la orientación, asesoría y recepción de solicitudes, y las herramientas de captura de información, pues todo ello contribuye, de manera insustituible a lograr la misión legal que le ha sido encomendada por la ley.

Precisamente por eso, la Dirección Territorial Bogotá fue constituida con el objetivo fundamental de recepcionar las solicitudes de las víctimas residentes en Bogotá y en los municipios circundantes. La experiencia de estos casi tres años de funcionamiento ha permitido recoger los mejores aprendizajes, contribuyendo a cualificar cada vez más nuestra atención a las víctimas del conflicto.

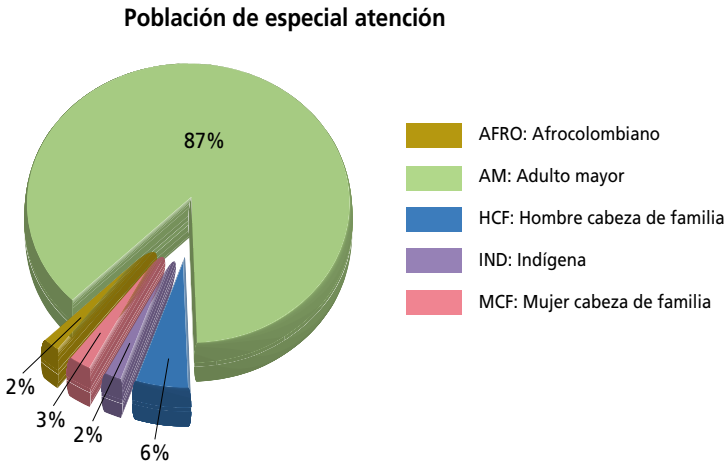
Durante este periodo, la Dirección Territorial Bogotá ha recibido cerca de 7.500 solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (en adelante RTDAF), siendo así la segunda dirección territorial después de Antioquia, en recibir el mayor número de reclamaciones. Esta circunstancia no es ajena a la dinámica de la capital, ya que Bogotá es la ciudad con mayor número de personas víctimas del conflicto por llegada (25.506 según datos de Codhes del año 2013). De esta manera, a través de la oficina de atención al público de Bogotá, la Unidad de Restitución de Tierras ha facilitado el acceso a quienes perdieron sus predios o les fueron despojados, mediante profesionales que a través de una escucha activa y solidaria, permiten un primer acercamiento, en el camino de reconocer y acceder a los derechos en el marco de la Ley 1448 de 2011.

El contexto propio de la capital del país, genera que a la oficina de atención no solo acudan víctimas que quieran recuperar sus tierras, sino también otras que tienen inquietudes con respecto a otros derechos y necesidades. Es así como, la Unidad de Restitución de Tierras y, para el caso,

la Dirección Territorial Bogotá, ha volcado sus esfuerzos en dar una atención de alta calidad, para que esta sea digna y sobretodo reparadora. Para ello, se cuenta con profesionales que entienden y conocen diferentes aspectos de la oferta institucional para brindar información necesaria y oportuna sobre la indemnización, ayuda humanitaria, subsidio de vivienda y de tierras, entre otros aspectos y así direccionar a la institucionalidad que puede dar respuesta a estas inquietudes. Asimismo, son profesionales que entienden el proceso de vida por el que atravesaron las víctimas del conflicto armado, por lo que la escucha activa y la atención con enfoque psicosocial es uno de los pilares fundamentales de nuestra oficina de atención al público.

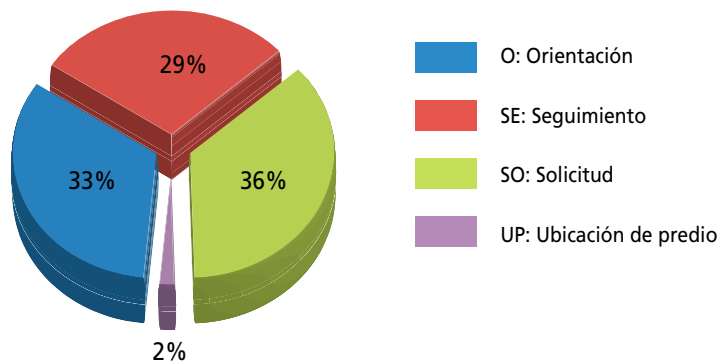
Como parte de la atención bajo el enfoque psicosocial y diferencial, se avanzó en la implementación de instrumentos que permitieran contar con datos precisos sobre las características de la población que se atiende en la territorial. Es así como se ha podido identificar en la población total atendida durante el 2013, que el 63% correspondió al género masculino y el 37% al femenino.

De la misma manera, desde el momento de la aplicación de la planilla de registro de atención (primer trimestre de 2013), por rangos de edades de la población atendida, el 6% de la población se encuentra dentro del rango de joven, el 69% como adulto y el 25% como adulto mayor. A este último grupo de población se le brindó un tipo de atención prioritaria, teniendo en cuenta las dinámicas que se manejaban día a día de manera interna dentro de la territorial.



En cuanto a la población de especial protección, se encontró que el 87% son personas mayores, el 6% hombres cabeza de familia, el 3% madres cabeza de familia y afrocolombianos e indígenas el 2% cada uno.

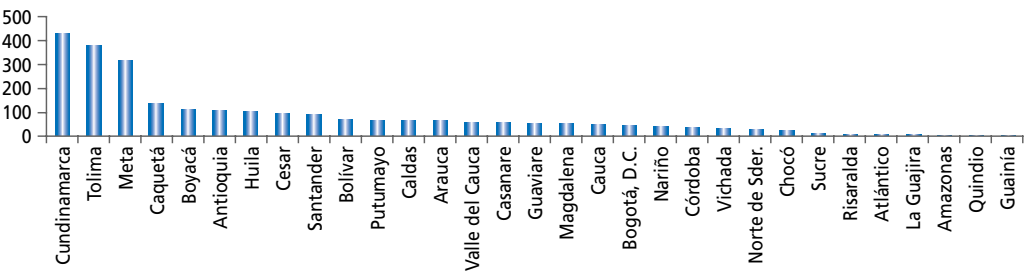
Tipo de atención brindada



Ahora bien, como se señaló anteriormente, no todas las atenciones están relacionadas con solicitudes de restitución propiamente dichas; los objetivos de la población al llegar hasta la oficina no solo se centran en la restitución, sino que también buscan una remisión a otros enlaces interinstitucionales y oferta de las demás entidades. Esta población comprende el 33% de las personas que acuden a las instalaciones de la Dirección Territorial Bogotá.

En la medida que la ciudad de Bogotá y los municipios circunvecinos reúnen una amplia diversidad de personas y familias provenientes de todas las regiones del país, por causa de un conflicto armado que les obligó a desplazarse, lo es también la ubicación de los predios solicitados, los cuales se han localizado en 31 de los 32 departamentos.

Departamento en el que se encuentran los predios solicitados



En el gráfico anterior puede observarse que el mayor número de solicitudes recibidas son de personas que han dejado sus predios abandonados en el departamento de Cundinamarca, seguido del Tolima y Meta.

Los predios constituyen el eje fundamental de la restitución. Por ello, es necesario que desde la recepción de las solicitudes se realice un ejercicio cuidadoso de identificación preliminar de estos. Los profesionales del área catastral han construido, en forma creativa, ejercicios que permiten a la víctima, de manera virtual, reconocer los predios de los cuales salieron desplazados, recurriendo a sistemas de información geográfica especializados.

La Unidad de Restitución de Tierras ha recibido solicitudes, incluso antes de inaugurar la oficina de la Dirección Territorial Bogotá, ya que, en el 2011, fue el PPTP el encargado de hacerlo, para, posteriormente, transferirlas al archivo de la URT. Algunas de estas solicitudes, sumadas a las recibidas en el 2012, presentaban deficiencias en la identificación y localización debido al escaso número de profesionales que realizaban esta labor y, a la falta de recursos técnicos, tecnológicos y de canales de consulta con entidades que proveen información indispensable para los ejercicios de localización (IGAC, catastros descentralizados, ORIP, Incoder, etc.). Por consiguiente, para la época, un gran porcentaje de solicitudes quedaba sin la respectiva individualización geográfica.

Así las cosas, a 31 de diciembre de 2012 esta oficina acumulaba un importante número de solicitudes sin espacializar, cerca del 26% de las solicitudes no contaban con la localización. Esta situación ha requerido un gran esfuerzo y hoy la localización geográfica de las solicitudes en la Dirección Territorial Bogotá ha logrado avances significativos cercanos al 98% del total de las solicitudes.

4.3.3 **Dinámica de la gestión territorial en la región**

Para la Unidad de Restitución de Tierras, Dirección Territorial Bogotá, su área de intervención se centra en Bogotá D.C. y en el departamento de Cundinamarca, a excepción de los municipios de Medina, Paratebueno y Ubalá, los cuales son atendidos por la Dirección Territorial del Meta. En el caso de Cundinamarca hay que señalar que este departamento fue macrofocalizado

en octubre del 2013, por lo cual antes no había posibilidades de intervención en terreno.

En el caso de Cundinamarca el conflicto armado ha estado marcado por el accionar principalmente de las Farc-EP. Desde la Séptima Conferencia Nacional Guerrillera, realizada en mayo de 1982, las Farc-EP establecieron la importancia estratégica que tiene el proceso de urbanización, para lo que ellos denominan “toma definitiva del poder”. En el año 2002 en Cundinamarca hacían presencia 16 frentes de las Farc-EP que delinquían en las 15 provincias del departamento, con el propósito de establecer un dispositivo sobre la jurisdicción del departamento hacia la capital de la República. En promedio, las Farc-EP operaron en el 60% de las zonas rurales del departamento con los frentes 22, 42, 51, 52, 53, 55 y 31, y los frentes móviles Policarpa Salavarrieta, Manuela Beltrán y Abelardo Romero (llamado en su conjunto el comando occidente de Cundinamarca); en la zona urbana operaban las uniones solidarias clandestinas, comandos urbanos como el Esteban Ramírez, el frente Antonio Nariño y ‘Ballén’, este último creado para apoyar a los otros frentes.¹⁶

Como respuesta a esta ofensiva, la Fuerza Pública puso en marcha las operaciones militares Libertad I y II, como parte integral del Plan Patriota, que permitieron la erradicación de los frentes de las Farc-EP que tenían sus estructuras y áreas de influencia para delinquir en el departamento de Cundinamarca.

Por otro lado, los grupos paramilitares crecieron en la década de los 80 de la mano del narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha, alias ‘El Mexicano’. Posteriormente, en el noroccidente de Cundinamarca la presencia paramilitar dominante fue la de estructuras pertenecientes a las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM), en particular, las Autodefensas Unidas de Cundinamarca, entre 1995 y 2004, bajo el mando de Luis Eduardo Cifuentes, alias ‘El Águila’; y el Frente Celestino Mantilla, entre 2001 y 2006, bajo el mando de Mauricio Antonio Gallo Bedoya, alias ‘El Pájaro’. Ambas estructuras estaban vinculadas con el hurto de combustible del poliducto que abastece a Bogotá y a la protección tanto de cultivos como de laboratorios para el procesamiento de coca. También realizaban labores antiinsurgentes en su área de influencia, donde la población civil y líderes sociales fueron

¹⁶ PeñPe Carolina. ArtíCarolina. Artrilla Resiste Muchas Miradas. El crecimiento de las Farc-EP en los municipio cercanos a Bogotá Resiste Muchas Miradas. El crec En Análisis Político No. 32 Sept/Dic 1997. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1997.

los más afectados dando origen a desplazamientos forzados, los cuales en el año 2002 ascendieron a más de 5.000 entre los municipios de La Palma, Topaipí y Caparrapí.¹⁷

Como resultado de estas confrontaciones armadas y del accionar delictivo de grupos armados ilegales (las Farc-EP y autodefensas), se desencadenó una serie de hechos de violencia en todo el departamento. Según la base de datos de Acciones de Conflicto Armado del Centro de Recursos para el Análisis de los Conflictos (Cerac), las muertes de civiles en conflicto registraron un crecimiento constante a partir de 1999 hasta 2001, año en que se registra un leve descenso. Sin embargo, entre los años 2002 y 2003 se produce un incremento significativo tanto de muertes de civiles en el conflicto (de 40 a más de 70 casos) como de homicidios (de 800 a más de 1000 casos), y es hasta 2004 que las muertes de civiles por causa del conflicto registraron un descenso significativo pasando de más de 70 muertes a menos de 10 en ese año.

Las provincias de Cundinamarca más afectadas por el conflicto armado fueron la de Rionegro y Tequendama, dada la presencia y accionar en estos grupos armados. Entre 1998 y el primer trimestre de 2011, el departamento de Cundinamarca ha expulsado a 60.387 personas y ha recibido a 85.761. Es decir, 113 de los 116 municipios registraron por lo menos un individuo en expulsión entre estos años, y alrededor del 50% de la expulsión de personas en Cundinamarca se concentra en nueve municipios: Viotá, La Palma, Caparrapí, Medina, Yacopí, Silvania, San Juan de Río Seco, El Peñón y Soacha.¹⁸

Como consecuencia de este impacto, el abandono y despojo de los predios tuvieron una tendencia marcada en las provincias de Rionegro, Tequendama y Bajo Magdalena.

De los 114 municipios de Cundinamarca que corresponden a la jurisdicción de la Dirección Territorial Bogotá, se han recibido solicitudes de 82 municipios distribuidos por todo el departamento. Sin embargo, los que mayor número de solicitudes tienen están ubicados en la parte nororiental y centro sur, siendo los municipios con la mayor cantidad de solicitudes La Palma, Yacopí,

¹⁷ Plla Resiste Muchasardo. Justicia y Paz en Cundinamarca y BogotáPlla Resiste Muchasardo. Justicia y Paz en Cundinamarca y Bogotá975 de 2005. Informacitn complementaria sobre el mismo tema en Verdad Abierta. Artí complementaria sobre el mundinamarca <http://verdadabierta.com/nunca-mas/830-autodefensas-de-cundinamarca>

¹⁸ Ver Cundinamarca frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de Avance 2012. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. P18

Bogotá, Chaguaní y Viotá. Hay 19 municipios que tienen entre 10 y 45 solicitudes y 58 que presentan menos de 10 solicitudes de restitución.

4.3.4 La primera área microfocalizada para intervención directa

El 24 de octubre del 2013 y posterior a la autorización del CI2RT, la Dirección Territorial Bogotá emitió la resolución RO 0001 mediante la cual se abrió la primera microfocalización para el municipio de La Palma.

La historia particular de La Palma que explica el elevado número de víctimas inicia en la década de los ochenta y mediados de los noventa, donde era marcada la diferencia territorial entre las zonas de influencia de las Autodefensas y de la guerrilla de las Farc-EP. Las AUC dominaban Yacopí y la guerrilla La Palma. Existió una suerte de “pacto de no agresión” entre estos grupos, liderado por alias ‘El Águila’ de las AUC,¹⁹ pero este se rompe entre 1994 y 1996 como consecuencia de unas masacres ocurridas en veredas de Caparrapí, La Palma, Yacopí y Topaipí,²⁰ que desatan una fuerte guerra entre ellos, principalmente, por territorios, control de pasos estratégicos para el narcotráfico, secuestrados y paso hacia Bogotá. Todo ello teniendo en cuenta la puesta en marcha del proyecto nacional paramilitar de las AUC.

Estos enfrenamientos se presentaban bajo la dinámica de la defensiva y contraofensiva, es decir, períodos en los que tanto la guerrilla como las AUC movilizaban grupos de entre 8 y 15 hombres para tomar territorios, que luego el bando contrario respondería en defensa o retoma de los mismos. Los impactos no tardaron en aparecer en las diferentes veredas. Un ejemplo de ello son las acciones adelantadas por la guerrilla para generar temor y presión, tales como la quema de dos ambulancias, destrucción y saqueo de puestos de salud en Hinche, Zumbé y La Hoya además de una volqueta en el Alto de Hinche.

Durante estos años se intensificaron los asesinatos de campesinos al ser señalados, por un bando u otro, como auxiliares, colaboradores o por

¹⁹ Con la guerrilla hubo una división tácita de territorio. Los paramilitares se asentaron en Yacopí y las Farc-EP hacían presencia en La Palma. Pero esta especie de pacto de no agresión que parecía existir entre los paras y la guerrilla se rompió en los años noventa cuando el Frente 22 asesinó a doce paramilitares en Caparrapí. Ver <http://verdadabierta.com/nunca-mas/830-autodefensas-de-cundinamarca>.

²⁰ Segá Resiste Muchas del Programa Presidencial de Derechos Humanos, en los noventa, se produjeron 3 masacres en la zona: una en Topaipí en 1994 con 5 víctimas. Otra en La Peña en 1998 con 4 víctimas a manos de las Farc-EP y por último una en Yacopí con 5 víctimas sin autor establecido. <http://www.verdadabierta.com/victimarios/los-bloques/830-autodefensas-de-cundinamarca>

sospecha de ser informantes. La ley del silencio y supervivencia generó una fuerte ruptura en el tejido social y se corría la voz de pánico y rumor entre los pobladores de que las AUC se tomarían La Palma.

Durante el 2001, 2002 y 2003 los desplazamientos familiares registraron un aumento, pero son los masivos los que dejan a La Palma prácticamente desocupada y a los palmeros en el desarraigo. Durante el año 2002 se llevó a cabo el retorno de más de 200 familias que, en su momento, tuvieron el acompañamiento de la Red de Solidaridad, la Gobernación, autoridades locales y la Cruz Roja. Sin embargo, con el pasar de los meses el acompañamiento terminó y la población quedó de nuevo en desamparo y a merced de pequeños grupos armados sobrevivientes que impidieron a muchos retornados llevar una vida tranquila.²¹ Es así como los hechos de violencia no terminaron con los desplazamientos, los enfrentamientos continuaron y dejaron a su paso además, minas antipersona y municiones sin explotar.²²

La población rural de La Palma se redujo a la mitad y quedaron en su mayoría adultos mayores sobrevivientes y familias que, no menos valientes, retornaron aun cuando la calma solo era aparente. Para el año 2003 y con el cese de combates, se registra que 14 personas más fueron asesinadas por la subversión. También era evidente que las AUC tenían ahora el control del territorio y realizaban persecuciones y asesinaban a quienes consideraban como milicianos.

Aún hasta el año 2007-2008 se registran algunos desplazamientos y hechos de violencia aislados, que corresponden a un intento de la guerrilla de las Farc-EP por recuperar territorios. El Frente 22, después de las operaciones de la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra), la operación libertad I y la muerte o captura de sus principales jefes, quedó prácticamente desarticulado.²³

21 Sobre el retorno ver: Artículo Sobre el retorno ver: Artma. 27 de octubre de 2002. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1346581>. Otra informacimpo.com/archivo/documento/MAM-1346581/MAM-1346581" municipio de La Palma 2012.

22 Diario El Tiempo 28 - 09 - 2002. Artículo Desplazamiento Masivo en La Palma: Defensoría y Red de Solidaridad se encargan de atención de víctimas. Adicionalmente se registra información acerca de Presencia de MAP y MUSE en 7 veredas: Potrero, la Hermosa, Hínche, Talanquera, Hortigal, Murca y Rionegro. InformacievictLesencia de MAP y MUSE en 7 veredas: Potrero, la Hermosa, Hínche, Talanquera, Hortigal, Murca La Palma; <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1346581>

23 Es importante resaltar que en febrero de 2002 se rompen los diálogos fuertes acciones militares contra guerrilla, intensificándose durante el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe (2002 - 2006). Es así como en julio 2003 inicia la operación Libertad 1 en todo Cundinamarca. Esta es considerada como una de las operaciones militares más importantes contra las Farc-EP en Cundinamarca, teniendo como resultado que el 4 de julio en la vereda Los Micos de Topaipí, fue dado de baja José Darío Canchi, cabecilla de finanzas de la columna Esteban Ramírez, que hace presencia en la zona de Rionegro. Cabe anotar que esta columna, con más de 300 hombres, al mando de Marco Aurelio Buendía y alias 'Rumba' (dados de baja este mismo año en octubre y septiembre respectivamente), llegó al departamento por orden del Mono Jojoy, luego de acabarse la zona de distensión, con el fin de que apoyaran a los frentes 42, 22 y Policarpa Salavarrieta, y lograr, una arremetida hacia Bogotá. El 20 de julio del mismo año, en la vereda Corrales del municipio de Guaduas, las tropas del ejército dieron de baja a alias Luis o Julián, considerado cabecilla de finanzas del Frente 22 de las Farc-EP. El 14 de septiembre en la vereda Alto de Izacar de

En cuanto a las autodefensas, aún la sombra de alias ‘El Águila’ genera temor entre los pobladores de La Palma, ya que para ellos algunos de sus hombres siguen rondando desde Yacopí. Pronto saldrá de la cárcel, por lo que muchos campesinos temen que una vez libre, vuelva a activar la violencia que quieren olvidar.

En la memoria de los palmeros reside parte de este pasado. Cuando la Unidad de Restitución de Tierras decide intervenir en ese municipio, encuentra semillas de esperanza en quienes en medio del desarraigo, y a pesar de los recuerdos del horror y de la muerte, quieren regresar para recuperar lo perdido o simplemente para descansar. Los palmeros sueñan con que los cafetales, que algún día les sirvieron para esconderse de las balas, les sirvan hoy día para alimentar de nuevo a sus familias.

La Unidad de Restitución de Tierras emprendió un arduo trabajo social que le permitió obtener un pleno conocimiento sobre los principales retos y oportunidades con los que se encontraría una vez comenzara el proceso de restitución en La Palma. El acercamiento se logró gracias a una serie de entrevistas a líderes, miembros de la comunidad y actores institucionales que permitieron conocer con mayor exactitud las realidades que se presentan en este municipio, y de esta manera aplicar el enfoque de Acción sin Daño con mayor precisión y certeza.

Adicionalmente y como resultado de diferentes encuentros con la comunidad, para el momento de la microfocalización, la URT ya contaba con el conocimiento sobre los hechos de violencia acontecidos en La Palma, lo que se evidencia como un gran resultado, pues tanto en la Dirección Territorial Bogotá como en otros lugares del país, la historia del conflicto armado se elabora con las voces de quienes vivieron estos hechos y el Estado es, en esta ocasión, el interlocutor directo y recolector de la información. Desde la apertura de esta oficina, ha sido constante el incremento del número de solicitudes el cual entre 2011 y 2013 se triplicó.

A pesar que la resolución de microfocalización del municipio de La Palma se emitió a finales del mes de octubre de 2013, ya desde el mes de agosto se había comenzado con el proceso de georreferenciación en campo de los terrenos solicitados.

Cuando comenzó en firme el desarrollo de la etapa administrativa, una de las primeras actividades a desarrollar fue la realización de un encuentro de solicitantes de La Palma con el propósito de socializar el acto de microfocalización y lo que ello implica. Posteriormente y con el ánimo de representar de manera simbólica lo que la llegada de la restitución significa para el municipio, para la presentación de las primeras tres demandas elaboradas en tiempo récord, se realizó un evento masivo en diciembre al que asistieron más de 1.500 personas.

4.3.5 La atención con enfoque psicosocial: un camino lleno de aprendizajes

Para la Dirección Territorial Bogotá tratar temas como el desarrollo de la etapa administrativa o judicial es tan importante como el de la atención a público, pues como se ha mencionado anteriormente, es la segunda territorial que recibe mayor número de solicitudes.

En este sentido, la oficina cuenta con una gran cantidad de aprendizajes y aportes con respecto a exploración e implementación de la atención con enfoque psicosocial. Con respecto a la atención al público se han desarrollado estrategias que involucran jornadas de sensibilización e inducción a los profesionales que se encargan de recepcionar las solicitudes, con el propósito de que en equipo se pueda dimensionar el tipo de población de especial protección al que debe garantizársele los derechos, pues es a través del sencillo acto de una toma de hechos y la creación de un ID²⁴ que se abre la puerta a una serie de medidas que velan por la reparación y reconciliación del país.

Por otra parte, se han adelantado acciones para complementar la implementación del enfoque psicosocial como la activación de rutas y enlaces institucionales que permiten direccionar a los reclamantes a las diferentes entidades que pueden responder a la gran cantidad de expectativas y los derechos que tienen las víctimas del conflicto armado. Es así como se han activado sinergias con entidades del Snariv y de la institucionalidad local (como la Alta Consejería para las Víctimas de la Alcaldía de Bogotá) en la búsqueda de brindar una atención y respuesta desde el punto de vista de la dignidad y la solidaridad.

24 El ID es el consecutivo con el que se recibe en el sistema una solicitud de ingreso al Registro de Tierras Despojadas.

La atención con enfoque psicosocial también ha supuesto de presente la necesidad de contar con profesionales en manejo de atención a crisis, pues la labor de recontar el sufrimiento y los dolores más humanos propios de las experiencias vividas en un conflicto armado, algunas veces desbordan en lágrimas o reclamos a los solicitantes. Estas herramientas de los profesionales especializados resultan indispensables para acompañar a quien reclama su tierra en el camino que le espera.

Adicionalmente, también se vela porque cada solicitante o nuevo reclamante sea capacitado en el tema de restitución de tierras, previa presentación de la solicitud. De esta manera, se encuadran las expectativas y se prepara a la persona para asimilar la complejidad del trámite. En últimas, en la Dirección Territorial Bogotá se tiene la gran responsabilidad de brindar la información y abrir la puerta a más de 7.000 solicitudes anuales, lo que a la vez implica darle a conocer al mismo aproximado número de personas lo que la Unidad de Restitución de Tierras hace y lo que la Ley 1448 garantiza.

Dado que gran parte de los trámites administrativos que se adelantan de las solicitudes recibidas en Bogotá tienen implicaciones en todas las macrozonas de la Unidad de Restitución de Tierras, también se han desarrollado estrategias para articularse con otras territoriales. Es decir, el trámite administrativo se lleva a cabo en dos espacios. Por un lado para la gran mayoría de los casos que en Bogotá se reciben y la territorial responde a través de despachos comisorios y demás apoyo que se pueda brindar desde esta ciudad, que anualmente recibe el mayor número de desplazados del país.

En el marco de estas acciones interterritoriales, también vale la pena resaltar la labor realizada con la comunidad de Las Palmas, ubicada en San Jacinto, Bolívar. Este caso es un gran ejemplo de la manera como la territorial ha abierto las puertas a la reparación, pues dado que los solicitantes vivían en Bogotá, pero los predios están ubicados en Bolívar, se comenzó conjuntamente con la comunidad el trabajo de recepcionar solicitudes de ingreso al registro desde la capital. Estas actividades estuvieron articuladas con otras entidades como la Mapp-OEA y la Unidad para las Víctimas. Posteriormente, la territorial de Bolívar logró microfocalizar una zona en donde se habían identificado un gran número de predios por ser restituidos.

Dentro del marco de la atención al público también se han generado aprendizajes muy valiosos sobre la localización preliminar de predios, de tal

manera que a la fecha el 98% de las solicitudes recibidas cuentan con este requisito fundamental para microfocalizar en otras zonas del país y continuar con el trámite administrativo. Así, de manera sigilosa, la labor rigurosa de localización de predios realizada por el área catastral de la territorial, aporta a la compleja tarea que tienen las otras territoriales de delimitar las zonas a intervenir y a disminuir los riesgos o dificultades para lograr la microfocalización con éxito.

Estos aprendizajes recogidos de la experiencia de la atención, también sirvieron posteriormente en la implementación de la etapa administrativa que se comenzó apenas en octubre del año pasado. Por ello, se intenta hacer un acompañamiento a cada caso en este proceso, siempre resolviendo las inquietudes de los reclamantes y manteniendo una relación de confianza y cercanía con ellos. Esto ha tenido como consecuencia obtener información amplia sobre las realidades actuales e históricas del municipio microfocalizado de La Palma, contar con información detallada de los casos para llevarlos ante el juez e identificar plenamente a aquellos que con argumentos deben ser excluidos del proceso. La rigurosidad de la localización preliminar característica de la atención a público, también se ha visto reflejada en la georreferenciación de predios de manera oportuna, a pesar de la agreste geografía de la zona.

4.3.6 Lo que queda por aprender

Desde la perspectiva de la atención y también como aprendizaje generado de la etapa administrativa, es necesario que en el ámbito institucional se le brinde mayor alcance a la implementación del enfoque de género. Aún la participación de las mujeres en la recepción de solicitudes está muy por debajo de la de los hombres. Esto pone de manifiesto la gran responsabilidad que tiene la territorial en desarrollar más espacios de divulgación y capacitación para que cada vez un número mayor de mujeres ocupantes, propietarias, cónyuges, viudas, se acerquen a la territorial a pedir la restitución. Por supuesto, esta no es una tarea exclusiva de la Unidad de Restitución de Tierras, para ello es necesario buscar el acompañamiento de diferentes sectores y actores de la sociedad que refuercen la labor de empoderamiento. Lo mismo aplica para niños, niñas y adolescentes, así como para grupos indígenas, afrodescendientes, Rom, jóvenes, LGBTI, personas diversamente hábiles, entre otros.

Por supuesto, la dinámica de la territorial no se escapa a las dificultades que se presentan en las demás del territorio nacional. Es así como sigue siendo un reto la actualización predial, la armonización institucional, la seguridad en algunas zonas, el trabajo interdisciplinar entre equipos, la falta de presencia estatal con oferta social integral en los territorios, la escases de recursos en los municipios que dificulta una complementariedad en la articulación nación territorio para el desarrollo y sostenibilidad de la política de restitución de tierras.



UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DIRECCIÓN TERRITORIAL BOLÍVAR

IDENTIFICACIÓN	No.
Departamentos	1
Municipios	34
Área de influencia (ha)	1'332.311,51
Oficina Territorial El Carmen de Bolívar	
Oficina Territorial Cartagena de Indias	

CONVENCIONES

 Cabecera municipal

 Municipios

 Departamentos

JURISDICCIÓN BOLÍVAR

 Jurisdicción Bolívar

ADSCRITA

 Cartagena de Indias

 El Carmen de Bolívar

UBICACIÓN GEOGRÁFICA

4.4 La justicia llega al campo, la política restitución de tierras avanza en Bolívar y da frutos

Autores:

Álvaro Rafael Tapia Castelli

Director Territorial Bolívar

Equipo Dirección Territorial Bolívar (sedes Cartagena y Carmen de Bolívar)

4.4.1 Introducción

El departamento de Bolívar tiene la triste estadística que le asigna tener el municipio que ocupa el primer lugar en materia de desplazamiento forzado por violencia, y que corresponde al Carmen de Bolívar. Dicha condición se irradió alrededor de dicho municipio, llevando la problemática a un sector mucho más amplio denominado Montes de María, en donde se encuentran los mayores problemas relacionados con la tierra al interior del departamento, sin desconocer que al sur del departamento, y sobre el eje del municipio de Simití, también se encuentra el segundo foco grande de conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.

Los problemas derivados con la tierra, se empezaron a forjar en la década de los setenta del siglo XX, derivados de los procesos de adjudicación estatal, que con el tiempo se fueron complejizando debido a las acciones de grupos al margen de la ley asociados a guerrilla y paramilitarismo.

Muchos estudios e iniciativas se habían concentrado en identificar el problema de la región, pero ninguno se enfocaba a resolverlo de fondo. Fue gracias a la expedición de la Ley 1448 de 2011 y su aplicación, que se empezó a dar solución de fondo a problemas de restitución y formalización de tierras despojadas o abandonadas por el conflicto armado en el departamento.

El presente documento muestra de una manera general, el origen del conflicto de las tierras en el departamento de Bolívar, su evolución, las consecuencias que esto derivó, y cuáles son las estrategias que ha implementado la Unidad de Restitución de Tierras en esta territorial para resolver dicha problemática, sus avances y las experiencias recogidas en sus dos años de operación.

4.4.2 Orígenes del conflicto de las tierras en el departamento de Bolívar

En el departamento de Bolívar los principales focos de violencia, despojo y abandono de tierras, se ubican en el cinturón denominado Montes de María y al sur del departamento, en la región aledaña al municipio de Simití. Pero el ícono de la violencia en Colombia y el desplazamiento forzado, se ubica en la región de Montes de María.

La región conocida como los Montes de María está formada por 15 municipios, 7 del departamento de Bolívar y 8 del departamento de Sucre. En esta región del país, se vivieron importantes procesos de intervención en materia agraria bajo el marco de la Ley 160 de 1994, como resultado de las luchas campesinas de los años 70.

No obstante, los procesos de entrega de tierras y de intervenciones agrarias inconclusas en las que el Incora permitió el ingreso de campesinos a los predios sin cerrar las negociaciones con el propietario y de promesas de compraventa que nunca se cumplieron, provocaron que muchas de estas tierras quedarán ocupadas por campesinos en contra de la voluntad del propietario y sin formalizar las transferencias, como también las múltiples adjudicaciones sin registrar por parte de los campesinos, lo que mantuvo la tenencia informal.

Todas estas malas prácticas, sumadas al abandono forzado de las tierras a causa del conflicto armado, la falta de incentivos a la explotación y la no titulación, provocaron desconocimiento del régimen parcelario, y el incumplimiento de las cláusulas de permanencia y explotación, trayendo como consecuencia la venta del inmueble antes del tiempo estipulado.

Estos procesos de compraventa de tierras en muchas ocasiones se realizaron a campesinos de igual condición y a otras personas de clase media de la región, en algunos casos con la intermediación de otros campesinos y, en otros, de forma directa. Es de anotar que estas transferencias del dominio se realizaron en muchas ocasiones paralelamente con la adjudicación, sin cumplir los tiempos de explotación, otras se realizaron posteriormente, y otro gran número se transfirió una vez cumplido el tiempo de adjudicación.

Con la mejoría de las condiciones de seguridad en la zona a partir de la desmovilización del bloque paramilitar héroes de los Montes de María y la

muerte del máximo comandante de las Farc-EP en la región para finales de 2007, queda en evidencia la alta informalidad de la tenencia de las tierras rurales en la región y el aprovechamiento que hicieron empresas y empresarios del interior del país a través de compras masivas de los predios que habían quedado abandonados a causa de la guerra. Las tierras fueron vendidas a precios muy bajos, pues la desesperanza, las pocas posibilidades de retorno, el avanzado estado de edad y el deterioro de la salud del campesinado, condujeron al desprendimiento de las tierras que por muchos años habían sido ocupadas, ya sea en condición de propietarios, poseedores u ocupantes de predios de la nación como sujetos de los procesos de reforma agraria.

Son múltiples los problemas que aquejan a la región de los Montes de María, dada su posición estratégica para Colombia y el Caribe colombiano, con consecuencias que afectan el desarrollo territorial rural y urbano, y el creciente detrimento en las áreas de la salud, la educación y, por supuesto, la gran crisis de gobernabilidad de los últimos años. Lo anterior causa y consecuencia de la desintegración social por la inclemencia de los grupos al margen de la ley que hicieron presencia, algunos desde la década de los años 70, como las Farc-EP y el ELN, y otros posteriores como los grupos paramilitares.

Los desplazamientos ocasionados, la confrontación armada entre grupos, las violaciones a los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario condujeron a que los gobiernos de turno tomaran las decisiones e implementaran acciones de carácter nacional y regional, para intentar poner fin a la confrontación armada, que se agudizó hacia finales de la década del 90 y principios del año 2000. Entre estas acciones se resalta el que Montes de María fuera declarado zona de rehabilitación y consolidación territorial y la implementación de las medidas de protección patrimonial contenidas en el Decreto 2007 de 2001 en todo el territorio montemariano.

En este contexto, la Dirección Territorial Bolívar ha trabajado por las víctimas y la construcción de la paz en la región. Han sido muchos los aprendizajes durante el tiempo de aplicación de la ley y de la política de restitución de tierras y muchos son los retos a los que el equipo de trabajo de la territorial se enfrenta. Sin embargo es una satisfacción ver los rostros sonrientes de las víctimas una vez han sido restituidas sus tierras y cómo nuevamente renace la esperanza en los campos antes cargados de lágrimas y dolor.

4.4.3 Estrategias para la restitución de tierras en el departamento de Bolívar

El montaje institucional en la región partió del grupo que venía del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, el cual empezó la intervención en materia de restitución en la región, con la recepción y toma de solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas en varios municipios de los Montes de María. A dos años y medio del inició, el número de solicitudes asciende a una cifra cercana a las cuatro mil solicitudes, procedentes de todas las veredas y corregimientos de la región.

Con el panorama anteriormente descrito, los procesos de restitución adelantados en la Dirección Territorial Bolívar tienen alta complejidad, teniendo en cuenta que esta zona fue una de las más afectadas por el fenómeno del despojo, aunque su consumación haya sido revestida de aparente legalidad y por ello no se evidencie a simple vista la presión directa del actor armado frente a la negociación o el fenómeno de la enajenación o transferencia de predios. Ello hace necesario trabajar a fondo y profundizar en los casos bajo el marco de las presunciones de hecho y de derecho que contiene la ley, frente a las negociaciones que se realizaron durante el tiempo en que los grupos armados imperaban en la zona. De tal manera que hacer restitución en los Montes de María es pasar por la revisión de los procesos que se describen a continuación:

- Procesos agrarios iniciados por Incora o Incoder varios años atrás que quedaron inconclusos y sobre predios que se transfirieron a empresas, varias de ellas agroindustriales, sin el lleno de requisitos y a muy bajos precios.
- Predios de propiedad privada con campesinos en su interior, que nunca se formalizaron por parte de Incoder y que hoy en día sus propietarios vendieron a terceros.
- Tierras abandonadas por campesinos beneficiarios de reforma agraria que fueron ocupadas con posterioridad por campesinos sin tierras de igual condición.
- Procesos de reforma agraria cuyas mediciones presentan falencias, se realizaron con metodologías obsoletas, que producen traslapes y errores en la cartografía.

- Compra de una o más Unidades Agrícolas Familiares (UAF) por una misma persona, en violación de la ley y produciendo una contra reforma agraria.
- Problemática de segundos ocupantes.
- Predios abandonados, que se vendieron sin el consentimiento de sus ocupantes o poseedores previo al abandono.
- Violación al régimen parcelario.
- Pérdida de los linderos por el deterioro del tiempo, o por acciones de la naturaleza.

Es importante resaltar que en el departamento, especialmente en los Montes de María, se destaca que como producto del abandono forzado y posterior pacificación de la zona se presentó una gran cantidad de transferencias de predios a partir de procesos de especulaciones, compraventas, y otras modalidades, entre las que se destacan:

- La mayoría de los predios de Montes de María se encontraban protegidos bajo la figura del Decreto 2007 de 2001 y por tanto sus transferencias debían tener autorización de los Comités Municipales de Atención Integral a Población Desplazada (CMAIPD), hoy Comités de Justicia Transicional. Muchas de estas transacciones no fueron autorizadas por la autoridad competente y las transferencias se realizaron sin el consentimiento de los dueños y de las autoridades.
- Las anotaciones a los folios de matrícula inmobiliaria no se realizaron en los tiempos reales sino de manera extemporánea, y por eso se permitió la venta, ya que no reposaban las anotaciones de prohibición de enajenación en los folios.
- Como en los Montes de María hubo un gran proceso de reforma agraria, muchos de los predios tenían prohibición de enajenación antes de 15 años. Para dichos procesos se necesitaba la autorización expresa del Incoder, pero gran parte de las autorizaciones fueron falsificadas permitiendo la transferencia del bien sin el consentimiento de la autoridad competente y del campesino o vendedor del predio.

- Negocios con promesas de compra venta muy por encima del precio real de venta.
- Caducidades administrativas dictadas por Incoder, aduciendo abandono del predio sin tener en cuenta que el abandono no fue voluntario sino consecuencia del desplazamiento forzado.
- Segundos y terceros ocupantes en predios de reforma agraria, transferidos a bajo precio, y hoy con reclamación del beneficiario inicial.

4.4.4 Dificultades del proceso de implementación de la política de restitución en el departamento de Bolívar

Algunas de las dificultades que se han enfrentado en el proceso de implementación de la política de restitución en el departamento de Bolívar son las siguientes:

- Desactualización catastral predial en las zonas rurales.
- Demoras en los tiempos de respuesta por parte de las entidades ante la solicitud de documentos probatorios del proceso.
- Demoras en el proceso de inscripción de las medidas ante las oficinas de registro de instrumentos públicos.
- Pérdida de los puntos de referencia naturales de la delimitación de los predios, lo que dificulta su identificación por parte de los reclamantes.
- Mediciones en coordenadas diferentes de los predios de reforma agraria que no coinciden con el sistema oficial.
- Dificultades para los procesos de retorno.
- La no adecuación oportuna del resto de la institucionalidad involucrada en la atención a víctimas.
- Problemas con segundos ocupantes de predios con solicitudes de restitución.

- Problemas en la coordinación en el territorio con otras entidades del sector agropecuario.
- Dificultades para la consecución de personal calificado en las áreas de topografía y la ingeniería catastral.

4.4.5 Gestión territorial

Atendiendo los principios de progresividad y gradualidad en los términos de los artículos 5 y 6 del Decreto 4829 de 2011, la Dirección Territorial Bolívar ha adelantado las siguientes acciones, tendientes a dar cumplimiento a la misión y el espíritu de la Ley 1448 de 2011.

Habiendo sido macrofocalizada la subregión de los Montes de María, se iniciaron actividades en febrero de 2012, con la apertura de dos oficinas de atención al público: una en Carmen de Bolívar y otra en Cartagena. Las oficinas reciben diariamente en promedio 20 personas, las cuales son atendidas escuchando cada una de las historias de pérdida de sus tierras y la forma en que se especuló sobre el precio de las mismas. El Carmen de Bolívar es el municipio con mayor número de solicitudes y San Jacinto el segundo a nivel departamental, lo que ha marcado la ruta en el diseño de la intervención a nivel regional. De igual manera se adelantan microfocalizaciones ubicadas principalmente en los municipios de El Carmen de Bolívar, San Jacinto, María la Baja y San Juan Nepomuceno, que en conjunto cubren un área microfocalizada de 69.934 hectáreas. Igualmente se están haciendo análisis previos, para efectos de trabajar en los municipios de Zambrano y Córdoba, Bolívar.

Adicionalmente, se ensayan una serie de políticas en el ámbito rural, que hace que la intervención para efectos de restitución de tierras se realice de manera prioritaria y efectiva, ya que la solución a la problemática de tierras se convierte en eje estructural de la política de desarrollo rural territorial.

De esta forma, el trabajo de la territorial está convirtiendo a la política de restitución en la actuación institucional más exitosa a nivel regional, ya que ha mostrado resultados en corto tiempo y ha generado confianza y credibilidad en cada una de sus actuaciones, lo que se refuerza porque su estructura y funcionamiento no obedece a las voluntades políticas locales,

ni a intereses regionales, ni ningún tipo de favoritismo, que pueda permear el proceso y hacerlo ineficiente. La intervención de la Unidad de Restitución de Tierras es un aporte al desarrollo regional rural y la reivindicación de derechos de las víctimas del conflicto, favoreciendo las condiciones para una paz duradera para las nuevas generaciones. Entre los principales resultados de la intervención, destacamos los siguientes:

- Comunidad informada que ya conoce la problemática de tierras y sus posibles soluciones.
- Conocimiento y evidencia de la problemática agraria regional.
- Tipologías de las modalidades de abandono y el despojo de tierras en áreas de reforma agraria a nivel regional.
- Institucionalidad que pese a sus limitaciones operativas responde a los requerimientos de implementación de la política.
- Apoyo de la cooperación internacional para los procesos de restitución en la zona.
- Atención oportuna para las personas amenazadas por el proceso.
- Capacidad instalada a nivel regional.
- Articulación con otras políticas a nivel nacional, departamental y local de apoyo a la restitución.
- Recepción de más de cerca de cuatro mil solicitudes de restitución realizadas por las víctimas ante las oficinas regionales del Carmen de Bolívar y Cartagena, lo que denota una gran acogida por parte de este proceso.
- Apoyo por más de 2.500 millones de pesos, para familias restituidas en la región en proyectos productivos.
- Implementación de programas de exoneración de impuestos prediales, con acuerdos de concejos municipales gestionados por la Unidad de Restitución de Tierras.

- Presentación de más de 350 solicitudes de restitución ante los jueces civiles del circuito y seguimiento a su trámite ante magistrados especializados en restitución de tierras. Se han proferido fallos judiciales correspondientes a predios ubicados en los municipios de María La Baja, Carmen de Bolívar y San Juan Nepomuceno.

4.4.6 Conclusiones

Los casos que se tramitan en la región, presentan una heterogeneidad en cuanto al posible opositor, tipología de despojo, el comprador, los hechos ocurridos y la forma de explotación de la tierra, lo que evidencia que las formas de abordaje, análisis e intervención social y jurídica difieren en cada uno de los casos.

El trabajo colectivo a nivel comunitario que realiza la Unidad de Restitución de Tierras con las comunidades genera el escenario propicio para fortalecer los espacios de control social y debate para el reconocimiento y reconstrucción de lazos de confianza con la institucionalidad, que permiten resolver los conflictos generados con el desplazamiento y la toma de decisiones para un mejor análisis y estudio de los casos atendidos. Es por ello que el equipo de trabajo de la Dirección Territorial Bolívar en aras de tomar decisiones que favorezcan a las víctimas y a la construcción de la paz en la región implementa el enfoque de acción sin daño como un elemento fundamental en la intervención que se realiza a nivel individual y colectivo.



UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DIRECCIÓN TERRITORIAL CAUCA

IDENTIFICACIÓN	No.
Departamentos	1
Municipios	42
Área de influencia (ha)	3'081.748,23
Oficina Territorial Popayán	

CONVENCIONES

- Cabecera municipal
- Jurisdicción Cauca
- Municipios
- Departamentos

UBICACIÓN GEOGRÁFICA



4.5 Cauca: trama de tensiones, luchas y otras complejidades

Autores:

María Alejandra González
Directora Territorial Cauca
Equipo Dirección Territorial Cauca

4.5.1 Introducción

El conflicto armado en el Cauca es un fenómeno con antecedentes remotos, si se tiene en cuenta que desde hace décadas en todos los rincones de la geografía se viven enconadas disputas por el acceso a la tierra entre grupos sociales, frente a terratenientes, y los más diversos grupos económicos y de interés, propietarios, latifundistas, proyectos agroindustriales y megaproyectos energéticos y mineros.

Estas tensiones y conflictos han tenido la geografía como determinante, y esto se hace evidente en el caso del Cauca, pues el territorio caucano es estratégico por ser zona de acceso y transición entre la Costa Pacífica y la Amazonía y un eje privilegiado de articulación entre el sur occidente y el centro del país. Además en él se encuentran ecosistemas estratégicos como los páramos, la reserva hídrica del macizo colombiano y el pacífico biodiverso.

En sus montañas se han asentados distintos grupos insurgentes como las Farc-EP, el M-19, y el ELN, algunos de ellos, como el Movimiento Armado Quintín Lame, han sido expresiones de conflictos locales, y han surgido aquí mismo.

La presencia guerrillera en territorio caucano se conoce en 1964 luego de los bombardeos a Villa Rica y Marquetalia, cuando los guerrilleros liberales abandonaron el Tolima y atravesaron el cañón de las hermosas y tomaron hacia el sur por las estribaciones del volcán nevado del Huila, hacia el Cauca. En 1964, el Bloque Sur de las Farc-EP marchó a Tierradentro, región conformada por los municipios de Inzá y Páez, en donde se localizaron en las regiones de Riochiquito y la Símbola, al mando de Ciro Trujillo Castaño. Con

la retoma de este último territorio por parte de las Farc-EP, Cauca se convierte en un territorio de retaguardia.²⁵

Actualmente, las Farc-EP operan al norte con el sexto frente, en los municipios de Toribío, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao, Jambaló, Caldono y Caloto. Al oriente con la columna móvil Jacobo Arenas. En el Tambo, Patía, Timbío y Argelia con el octavo frente, también denominado 'José Gonzalo Sánchez' y en la Bota Caucana con el Frente 64 o 'Arturo Medina' y el Frente 60. Sobre el departamento también ejercen influencia estructuras externas como el Bloque Móvil Arturo Ruiz que opera en el Valle del Cauca o el Bloque Sur que tiene como centro de acción Huila y Caquetá.²⁶

El ELN tiene también una presencia histórica en el departamento, a través del frente Manuel Vásquez Cataño que surgió en la Bota Caucana, en Almaguer, Rosas, San Sebastián, Bolívar, La Vega, La Sierra, Santa Rosa, Timbío y Florencia. De este surgen a la vez el frente Manuel Cárdenas Arbeláez que opera en el norte del Valle y la regional urbana Omaira Montoya Henao con operaciones en Cali, Popayán y Pasto, el frente Comuneros del Sur en Nariño, y la estructura urbana La Gaitana en el Huila.²⁷

Adicionalmente, el departamento también fue escenario de la violencia paramilitar a partir del año 1999, cuando ingresan diferentes bloques de las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Gran parte de sus acciones, se orientaron hacia el control de las vías y de los negocios estratégicos de la región, incluyendo el narcotráfico, y en contra de representantes de las organizaciones sociales.

La llegada de los paramilitares ocurrió a partir del año 1999, cuando ingresaron por la zona norte los bloques Calima y Farallones, estructuras pertenecientes a las denominadas AUC,²⁸ que se concentraron inicialmente en los municipios de Buenos Aires, Suárez, Miranda, Caloto, Corinto, y Santander de Quilichao. Posteriormente se extendieron por el eje de la vía panamericana hacia el centro y sur del departamento, incluso llegando hasta los municipios de la costa pacífica caucana.

25 Medina Gallego Carlos (2010). Farc-EP y ELN Una historia política comparada (1958- 2006). Trabajo de Grado para optar al título de doctor en Historia. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia. Pág. 165 y siguientes.

26 Misión de Observación Electoral, MOE. Monografía político electoral departamento del Cauca 1997-2007.

27 Ibid. Pág. 3.

28 Huellas del dolor. Accionar paramilitar en el departamento del Cauca 1999 – 2009.

Al mismo tiempo, el Cauca ha sido una región emblemática en el país, como sede de fuertes movimientos sociales, lo que ha generado violencia sociopolítica en contra de los líderes sociales y no pocas muertes y otros hechos victimizantes contra ellos y contra las organizaciones que representan.

Finalmente, se encuentra en el Cauca un importante número de proyectos estratégicos alrededor de la agroindustria, la minería, las comunicaciones y la generación de energía, que han influido en la dinámica del conflicto, en la militarización de territorios, y en disputa por el control de los mismos entre fuerzas oficiales e ilegales. Sumado a lo anterior, se presentan históricamente cultivos de coca, marihuana y amapola, así como espacios para su procesamiento y rutas de comercialización.

Estos factores, muchos de los cuales tienen gran actualidad, se entretajan y constituyen una trama de gran complejidad, que sirve de marco para las acciones encaminadas a la restitución de tierras y en aras de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Esto explica por qué de los 6'431.981 víctimas del conflicto armado registradas en la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), el departamento del Cauca aporta 292.952 personas y 340.444²⁹ hechos victimizantes.

4.5.2 Área de intervención

El Consejo de Seguridad Nacional priorizó inicialmente 12 macro zonas para adelantar procesos de restitución, entre las que se cuenta el departamento del Cauca. No obstante la Dirección Territorial Cauca fue creada hasta marzo del año 2013.

Evidentemente, en algunas zonas del departamento aún persiste el conflicto armado interno con gran intensidad, por lo cual en muchos territorios no existen las condiciones de seguridad necesarias para adelantar el proceso administrativo para la restitución de tierras, o para que las personas solicitantes puedan retornar a sus predios con garantías de que los hechos victimizantes que sufrieron en el pasado no se repitan.

²⁹ UARIV. Disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>

En 14 meses de actividad de la Dirección Territorial Cauca, se han microfocalizado 6 zonas, que se encuentran ubicadas en cuatro municipios: Santander de Quilichao, Popayán, Timbío y Piendamó.

Tabla No. 1. Zonas microfocalizadas Dirección Territorial Cauca y estado general de las solicitudes

Microzonas	Descripción de la zona microfocalizada	Resolución de microfocalización
Santander de Quilichao	Abarca todo el territorio del municipio, mujeres (50%), y hombres (50%).	RCM No. 001 del 30 de julio de 2013
Popayán A	Localizada en el corregimiento de Cajete.	RCM 002 del 1 de agosto de 2013
Popayán B	Localizada en el corregimiento de Quintana, e incluye las veredas San Ignacio, San Juan, El Canelo y Quintana.	RCM 003 del 6 de agosto de 2013
Piendamó	Abarca 28 veredas de 5 distritos del municipio.	RCM 004 del 2 de septiembre de 2013
Timbío	Microzona Hato Nuevo que es una hacienda parcelada por el Incora en el año 1994.	RCM 005 del 23 de octubre de 2013
Resto de Popayán	Está conformado por toda el área urbana y rural de Popayán con excepción de los polígonos definidos en las microzonas Popayán A y Popayán B.	RCM 057 del 19 de febrero de 2013

Fuente: Área Jurídica URT-Cauca 2014.

4.5.3 Gestión de la Dirección Territorial Cauca

La Unidad de Restitución de Tierras, Dirección Territorial Cauca, inició labores en el departamento el 4 de marzo de 2013 y cuenta un equipo interdisciplinario de profesionales, distribuidos de la siguiente manera:

- 17 personas de planta
- 9 contratistas URT
- 7 contratistas de USAID de octubre de 2013 a mayo de 2014

Estos profesionales se distribuyeron en las áreas: jurídica, catastral, social y étnica a cargo de los procedimientos misionales señalados en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley para grupos étnicos 4633 y 4635 de 2011. Como áreas de apoyo se crearon la unidad de gestión documental, la administrativa, y de talento humano. Este equipo asumió las funciones propias de los tres momentos de la restitución de tierras: el Proceso Administrativo, el Proceso Judicial, y las Medidas de Postfallo.

En desarrollo de las funciones misionales la Dirección Territorial Cauca ha recibido más de 1.500 solicitudes, distribuidas en 41 de los 42 municipios del departamento.

4.5.4 **Restitución de derechos territoriales**

En cumplimiento de los decretos ley 4633 y 4635, en materia étnica, la Dirección Territorial Cauca, ha orientado sus esfuerzos en busca de cuatro objetivos fundamentales:

- **Focalizar casos de restitución.** Para el año 2014 se ha identificado tres posibles casos colectivos de comunidades afrocolombianas: uno en el Consejo Comunitario La Nueva Esperanza del Hoyo Patía y dos en los Consejos Comunitarios Aires y Zanjón de Garrapatero en el municipio de Santander de Quilichao; al mismo tiempo se viene trabajando en la identificación de 9 posibles casos colectivos para comunidades indígenas.
- **Llevar casos de territorios étnicos ante el juez.** La Dirección Territorial Cauca, en coordinación con la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) del nivel nacional, adelantó la caracterización de afectaciones territoriales en el territorio colectivo del Consejo Comunitario Renacer Negro del municipio de Timbiquí. Con base en ella se elaboró la demanda de restitución que fue presentada ante el juez especializado en restitución de tierras el día 14 de mayo de 2014.

De igual manera, se acompaña el proceso de caracterización de afectaciones territoriales en el Consejo Comunitario La Toma del municipio de Suárez, Cauca, llevado a cabo por el Proceso de Comunidades Negras (PCN). Ya se realizó el cierre de este procedimiento y se apresta

para presentar la demanda respectiva ante el juez especializado en restitución de tierras.

- **Prevención y protección para territorios étnicos.** Se hace seguimiento de la medida cautelar decretada en favor del Consejo Comunitario Renacer Negro, se han adelantado informes y se ha acompañado permanentemente las audiencias públicas de seguimiento, las reuniones institucionales y los Comités de Justicia Transicional. En el mismo sentido se han identificado 11 posibles casos de Ruta Étnica en consejos comunitarios del Cauca como medida de protección del territorio, ante lo cual está próxima la realización de estudios preliminares con el fin de tener una mayor información al respecto.
- **Socializar y divulgar las herramientas de restitución y protección.** En diferentes eventos realizados por la Dirección Territorial Cauca, se ha capacitado a integrantes de las comunidades y autoridades tanto de pueblos indígenas como de comunidades afrodescendientes. Igualmente, servidores públicos han sido capacitados en el proceso administrativo y trámite judicial consagrados en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 referentes a la restitución de derechos territoriales para grupos étnicos.

4.5.5 Retos del proceso de restitución de tierras despojadas en el departamento

La persistencia del conflicto armado

La restitución es una medida que busca que las personas reconstruyan su proyecto de vida y retomen las dinámicas sociales, culturales y políticas en sus territorios, que se truncaron en el proceso del despojo y posterior desplazamiento. En esta medida, el regreso requiere buenas condiciones generales del orden público que presenta la zona, por lo que la microfocalización de muchos municipios, en especial los que mayor densidad de solicitudes presentan, en muchos casos ha sido inviable. También se han presentado sucesivas suspensiones de las microzonas ya creadas, afectando el alcance, la cobertura y el cumplimiento de las metas de la Unidad de Restitución de Tierras a nivel general.

Este es otro argumento a favor de la búsqueda urgente de los acuerdos que pongan fin a la fase actual del conflicto armado, como condición necesaria para que cesen los hechos victimizantes contra la población civil en las regiones y se pueda materializar las medidas de reparación integral a las víctimas.

Los terceros intervinientes

El procedimiento administrativo que compete a la URT, debe aplicar y garantizar el principio del debido proceso. Si bien el papel del tercero interviniente en la etapa administrativa no es contradecir la condición de víctima del solicitante o los hechos por él expuestos, la Unidad de Restitución de Tierras en el curso del análisis que debe realizar y el acopio de información que le permita adoptar decisión de fondo, contrastará la información y en caso de que así corresponda, presentará al juez todos los elementos probatorios recaudados, incluyendo los aportados por el tercero.

En estos momentos, en el departamento del Cauca se viene ejerciendo el derecho a la oposición al proceso de restitución por parte de terceros ocupantes de predios objeto de abandono y despojo que han sido formalmente solicitados en restitución, particularmente en los municipios de Timbío y Popayán. Respondiendo a este desafío y en respuesta a las posibles afectaciones a terceros de buena fe, se ha implementado un trabajo articulado con la de la Defensoría del Pueblo, con miras al fortalecimiento de la defensa técnica de terceros y/u opositores en el proceso de restitución de tierras despojadas.

Este programa busca, por un lado, que las víctimas de despojo que no sean representadas por la URT ante los jueces especializados en restitución de tierras puedan ser representados por la Defensoría, y por otra parte, fortalecer la defensa técnica de terceros u opositores contra quienes se dirijan al proceso de restitución, que tengan la calidad de víctimas, se encuentren en condición de vulnerabilidad social, o que puedan entrar en esta condición con motivo de la aplicación del fallo.

Desactualización de los sistemas de información sobre tierras

En Cauca es un hecho predominante la informalidad de la propiedad rural y de las transacciones que tienen que ver con los predios, hecho que se refleja en una cifra de 60% de predios formalizados en promedio, siendo las áreas rurales las más atrasadas en esta materia. Igualmente se presenta una preocupante desactualización de la información sobre tierras públicas, en particular los baldíos.

Por otra parte los sistemas de información de tierras muestran grandes áreas traslapadas entre resguardos indígenas, parques nacionales y zonas de reserva forestal declaradas por la Ley 2 de 1959. Esto sin mencionar las pretensiones de comunidades indígenas y afrodescendientes de ampliar sus resguardos y consejos comunitarios respectivamente, y los procesos de constitución de zonas de reserva campesina, por parte de organizaciones campesinas de diferentes regiones del departamento, al amparo de la Ley 160 de 1994.

Por todo lo anterior, la sostenibilidad de la política de restitución depende de la superación del conflicto armado interno, de una efectiva articulación institucional, de políticas públicas de desarrollo rural integral y de procesos estructurales de formalización de la propiedad.



UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DIRECCIÓN TERRITORIAL CESAR - GUAJIRA

IDENTIFICACIÓN	No.
Departamentos	2
Municipios	29
Área de influencia (ha)	2'721.975,73
Oficina Territorial Valledupar	

CONVENCIONES

-  Cabecera municipal
-  Jurisdicción Cesar
-  Municipios
-  Departamentos

UBICACIÓN GEOGRÁFICA

4.6 Logros y desafíos de la restitución de tierras en la Dirección Territorial Cesar y La Guajira

Autores:

Alcelis Coneo Barboza

Directora (E) Cesar Guajira

Equipo Dirección Territorial Cesar Guajira

4.6.1 Introducción

Los departamentos del Cesar y La Guajira han compartido a lo largo de su historia, no solo costumbres, tradiciones y lazos afectivos entre sus pobladores, sino también lágrimas y sufrimiento por causa del conflicto armado de nuestro país. El majestuoso desierto guajiro, así como las imponentes serranías de Santa Marta y del Perijá han sido testigos de los innumerables hechos violentos ocasionados por los grupos armados ilegales que militaron en esta parte de la geografía de la Costa Caribe.

En este contexto, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras busca ser el bálsamo que renueva las fuerzas de aquellos que perdieron todo por causa del desplazamiento y el despojo. Muchos campesinos de la región encuentran en la Ley 1448 de 2011 una oportunidad para recuperar las tierras que les permitirá el sustento y la estabilidad económica de sus familias. Con la restitución, también llega el reconocimiento social, la dignidad y la facilidad de perdonar en medio del conflicto que ha sido cíclico en su dinámica de venganza, resentimiento y odios.

4.6.2 Avances generales

En la actualidad, el equipo de la Dirección Territorial Cesar Guajira está conformado por profesionales, técnicos, auxiliares y personal de apoyo que trabajan con compromiso y que constituyen un equipo que es capaz de ser sensible no solo a las necesidades y exigencias del trabajo, sino también a los padecimientos de las víctimas. Los rasgos característicos del equipo han facilitado el desempeño de las funciones, siendo necesario exaltar el trabajo realizado en el primer año de labores, cuando las dificultades y limitaciones propias de lo que implica el inicio del proceso, no impidieron que se cumpliera

con las metas para esa periodicidad. Por lo tanto, el fortalecimiento del personal de la Dirección Territorial Cesar Guajira es un avance que facilita el restablecimiento de los derechos de las víctimas.

La Unidad de Restitución de Tierras en el Cesar y La Guajira estableció y consolidó excelentes relaciones con jueces, directivos de entidades del sector público y líderes de víctimas, sin olvidar los miembros de la Fuerza Pública y los entes de control. Las primeras sentencias han hecho notable el trabajo de la entidad en la región, sumado a las primeras solicitudes de grupos indígenas ante los jueces que cumplen un doble propósito: el reconocimiento de estos grupos como víctimas y la materialización de la importancia que tiene para el Gobierno la reivindicación de derechos en su condición de etnias ancestrales.

Las conversaciones y reuniones con directivas de otras entidades que facilitan la información a la territorial, tales como IGAC, Incoder y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, han hecho más ágil y eficiente las acciones de la URT. Estos logros se han alcanzados gracias a una continua y fluida comunicación que lleva implícito el mensaje según el cual, todos hacemos parte y somos responsables solidariamente de este proceso.

4.6.3 Análisis y construcción de contextos

Los analistas de contexto de la Dirección Territorial Cesar Guajira han encontrado diversos obstáculos como la carencia de material bibliográfico que dé cuenta de lo ocurrido en estas tierras rodeadas por la Serranía del Perijá y la Sierra Nevada de Santa Martha. Bañadas por los ríos Cesar, Magdalena y la ciénaga de Zapatosa. Hogar y refugio de los Wiwas, Koguis, Arhuacos, Yukpas y Kankuamos.

En medio de la diversidad cultural, los profesionales encargados de la construcción de los documentos de análisis de contexto, han creado estrategias y metodologías para realizar su labor de la mejor manera. Para ello, se han establecido relaciones de cooperación con instituciones como la Defensoría del Pueblo, la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, el Centro de Memoria Histórica, Centros de Investigación, ONG de Derechos Humanos, entre otras.

Estas entidades suministran información para nutrir los documentos, que se constituyen en un elemento fundamental en cada una de las etapas del proceso de restitución, lo que a su vez representa avances en el tema de la colaboración armónica.

4.6.4 Atención psicosocial

Las acciones adelantadas por la Dirección Territorial Cesar Guajira están enmarcadas desde una perspectiva de reconocimiento de los impactos psicosociales ocasionados por la vulneración de los derechos y el sufrimiento emocional de las víctimas.

El contacto con los solicitantes no solo ha permitido compartir la información sobre el proceso, sino que se reconoce como un momento privilegiado para establecer una comunicación cálida y personalizada que fortalece el nivel de confianza con la institución. Otro aspecto a resaltar es la relación empática entre los profesionales de la URT y los solicitantes, generando espacios donde las víctimas se sienten tranquilas, seguras y en confianza, para expresar de manera espontánea y precisa la información requerida en la entrevista para el trámite de ingreso al Registro de Tierras Despojadas.

Entre las dificultades encontradas en la línea de atención psicosocial, se encuentran los sentimientos de desamparo de acuerdo a lo expresado por los solicitantes a quienes se les han restituidos sus predios. Ellos sienten la necesidad de recibir atención psicológica junto con su familia en esta nueva etapa del proceso.

Por otro lado, como retos en la aplicación de la línea de atención psicosocial encontramos que es importante fortalecer la implementación de un programa de capacitación o entrenamiento en primeros auxilios psicológicos a los profesionales de atención al público. Esto permitirá brindar una adecuada atención relacionada con las afectaciones psicológicas de los solicitantes. De la misma manera, de acuerdo a lo manifestado por los profesionales de la etapa judicial, relacionado con el estado de ánimo (ansiedad, nerviosismo, inseguridad) presentado por los solicitantes, es necesario el apoyo e intervención psicológica antes y después de la recepción de testimonios e interrogatorios ante los jueces de restitución de tierras.

4.6.5 El Toco: la primera microfocalización de la Dirección Territorial Cesar Guajira

La parcelación El Toco, ubicada en el corregimiento Los Brasiles, municipio de San Diego, Cesar, es un caso emblemático en el departamento. Se trata de 80 familias campesinas de los municipios de San Diego y Agustín Codazzi que invadieron un predio privado que posteriormente fue comprado en marzo de 1997, por el extinto Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) con el fin de adjudicarlo a favor de estas familias. Entre abril de 1997 y agosto del 2000, miembros de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) ingresaron al predio asesinando de manera selectiva a los campesinos de esta parcelación en tres masacres.

Para el año de 1997, los parceleros de El Toco contaban con una división material de este predio de mayor extensión. A las divisiones ellos les denominaban frentes de trabajo. Cuando la comunidad inicia las reuniones con el Incora –hoy Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)–, se determinó que El Toco se convertiría en una unidad parcelaria conformada por 55 unidades agrícolas familiares³⁰ adjudicadas a igual número de familias, quedando en lista de espera 25 familias las cuales iban a ser beneficiadas de otro predio denominado El Irán, el cual sería adquirido por el Incora para posterior adjudicación.

En abril de 1997, miembros de las ACCU ingresaron a El Toco, reunieron a la comunidad, dieron la orden de abandonar el predio y asesinaron a dos parceleros: el secretario de la junta de acción comunal y el hijo del presidente. Después quemaron todas las viviendas.

En una nueva incursión en mayo de 1997, un grupo de paramilitares ingresó al corregimiento de Los Brasiles y con lista en mano asesinaron a 8 personas, entre ellos a 5 parceleros de El Toco. Después de este hecho los Brasiles quedó completamente abandonado.

En agosto del año 2000, el inspector de policía de Los Brasiles de esa época convocó a parceleros antiguos de El Toco para que asistieran a una reunión que realizaría la Cruz Roja y el Incora en la parcelación el 7 de agosto

³⁰ De conformidad con el artículo 38 de la Ley 160 de 1994: “Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.”

de ese año. Cuando llegaron los campesinos a la reunión, no estaba ni la Cruz Roja ni el Incora, sino los paramilitares. Ellos llegaron al medio día, preguntaron quiénes son los nuevos, les dijeron “ustedes no tienen problemas” y a los antiguos los mataron.

Entre agosto del 2000 y agosto del 2006 el predio de mayor extensión estuvo ocupado por Hugues Rodríguez alias ‘Barbie’, comandante financiero de Jorge 40, con aproximadamente 2.000 cabezas de ganado.

Con la ocurrencia de la masacre de abril y mayo de 1997, un gran porcentaje de las familias iniciales abandonaron la región. Es importante resaltar que, para esta fecha, aún no habían sido medidas las parcelas a adjudicar. En 1999, en medio de irregularidades administrativas, el Incora adjudicó nuevamente el predio a 55 familias, muchas de ellas no pertenecían al grupo de los primeros ocupantes.

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011, las esperanzas de estas familias que 14 años atrás habían perdido la posibilidad de ser propietarios de una tierra para trabajar, regresan gracias a la Unidad de Restitución de Tierras, Dirección Territorial Cesar Guajira. La territorial microfocaliza la parcelación El Toco, a través de la Resolución REM 001 del 22 de mayo de 2012.

El principal reto de esta microfocalización fue la identificación de los predios. Estas personas reclamaban lo que ellos conocían como los frentes de trabajo, pero actualmente la división que existe de unidad agrícola familiar es de mayor extensión que lo que ellos conocían.

En el terreno donde hubo dos y hasta tres frentes de trabajo, actualmente están asentadas familias víctimas del conflicto armado y sujetos de especial atención como madres cabezas de familia y personas de la tercera edad, entre otros.

Como consecuencia de lo anterior, existen dos, tres, cuatro y hasta cinco solicitudes de restitución sobre un mismo predio. En un principio, la solución la brinda el Decreto 4829 de 2011, en su artículo 13 numeral 7, cuando establece la posibilidad de tramitar, en un solo expediente, las diferentes solicitudes, siempre que estén vinculadas a un mismo predio. Sin embargo, la mayor dificultad se presentó precisamente en establecer sobre cuál parcela se encontraba el antiguo frente de trabajo que tenían en 1997 las 80 familias que debieron abandonar la región.

Gracias a un ejercicio de cartografía social se hizo una reconstrucción de los frentes de trabajo sobre el plano de parcelas del ahora Incoder. Esto permitió a la Dirección Territorial Cesar Guajira plantear estrategias para ubicar los frentes de trabajo en las parcelas actuales y, de esta manera, identificar plenamente los predios objetos de solicitudes. De la misma manera, se elaboró un documento de análisis de contexto que evidencia la serie de irregularidades a las que aún se enfrentan los reclamantes de la parcelación, años después de las acciones violentas de las que fueron víctimas con ocasión al conflicto armado. Algunos de los casos ya tuvieron sentencias favorables proferidas por los jueces de restitución.

4.6.6 Grupos étnicos

Avances en la restitución de los derechos territoriales en el Cesar

La Dirección de Asuntos Étnicos ha focalizado en todo el país 10 casos relacionados con pueblos indígenas, 4 casos indígenas por medio de medidas cautelares, y en lo que respecta a pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, se han focalizado 10 casos, todos identificados y concertados con cada uno de ellos.

De los 14 casos focalizados, en el departamento del Cesar se han definido tres casos y un caso en el departamento de La Guajira. Los casos del Cesar corresponden al pueblo indígena Yukpa y en el municipio de Agustín Codazzi se focalizaron los resguardo Iroka y MenkueMishaya La Pista y en el municipio de Becerril el caso del resguardo Sokorpa. El caso focalizado en el departamento de La Guajira está en el municipio de Barrancas y pertenece al pueblo indígena Wayuu cuyo territorio se denomina Nuevo Espinal.

Casos focalizados del pueblo Yukpa

En el mes de mayo del año 2013 se realizó la socialización con las autoridades de los resguardos focalizados, buscando con esto, construir los acuerdos que permitan seguir con el proceso de restitución de derechos territoriales.

Se definió que la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) sería la encargada de realizar la caracterización y el avance de la demanda que se presenta ante el juez especializado. Por su parte, la Dirección de Asuntos Etnicos de la Unidad, conformó un equipo de profesionales que se encargarían de acompañar y supervisar el proceso de caracterización, en coordinación con la ONIC y los profesionales del nivel central.

Se ha logrado construir la caracterización y la demanda del caso del resguardo MenkueMishaya, la cual, a la fecha, está a la espera de ser admitida por parte del juez. Adicionalmente, la Dirección Territorial Cesar Guajira ha iniciado la caracterización del caso del resguardo Iroka y se espera la concertación para avanzar con el caso de Sokorpa.

Con respecto a la demanda del caso del resguardo MenkueMishaya La Pista, se busca beneficiar a 267 familias que equivalen aproximadamente a 1.246 personas, ubicadas en predio de 309 hectáreas que conforman el resguardo actualmente.

Caso focalizado del pueblo Wayuu

La socialización en la comunidad de Nuevo Espinal se realizó en el mes de junio de 2013, con quienes se acordó realizar el estudio de caracterización mediante un convenio con el Instituto de Estudios Regionales (INER) de la Universidad de Antioquia.

Adicionalmente, gracias a la elaboración del estudio preliminar, se pudo identificar una afectación grave ocasionada por el descubrimiento de cobre en medio del territorio donde se encuentra esta comunidad, lo que desembocó en actividades de exploración sin consulta previa. La acción que ha adelantado la Dirección Territorial Cesar Guajira es buscar una articulación con la Defensoría del Pueblo Regional para buscar que se dicte una medida cautelar para proteger a esta comunidad y su territorio de la extracción minera, identificada como un factor subyacente al conflicto armado que puede ocasionar despojo del territorio ancestral de esta comunidad.

Para este caso, ya se elaboró la caracterización y la demanda ya fue admitida por el juez de restitución.

4.6.7 Otras acciones adelantadas

Los funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras han venido haciendo la identificación de nuevos casos para presentar en la Mesa Permanente de Concertación. Tal es el caso de Houлуй del Pueblo Wayuu en el municipio de Maicao, Los Guajireros en el municipio de Barrancas y también del Pueblo Wayuu, donde se elaboró un estudio preliminar y se solicitaron a través de la Defensoría del Pueblo las medidas de protección.

Por otro lado, se ha hecho una proyección en el corto plazo, con miras a elaborar los estudios preliminares de otros casos identificados, como son los resguardos del pueblo Yukpa que se encuentran en el municipio de La Paz en el departamento del Cesar (Caño Padilla, El Rosario y La Laguna). También se está trabajando con el pueblo Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta, quienes vienen adelantando con la Unidad para las Víctimas el inicio del proceso de elaboración del Plan Integral de Reparación Colectiva.

Adicionalmente, se han realizado acercamientos con el profesional de asuntos étnicos de la Dirección Territorial Magdalena, con el fin de construir una propuesta de abordaje de los casos de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Además, en el mes de abril se realizó una reunión en la comunidad de Tuggeka, en el municipio de Dibulla, con el fin de establecer acuerdos que permitan avanzar en el abordaje del caso del pueblo Kogui.

Finalmente, dentro de los nuevos retos que se han de afrontar, están la culminación de la fase de caracterización y elaboración de la demanda de restitución de derechos territoriales del caso del resguardo Iroka.

Igualmente, identificación de nuevos casos a focalizar (Riohacha, Maicao, Barrancas, Fonseca en La Guajira y La Paz, El Paso y La Jagua de Ibirico en Cesar), incluyendo la elaboración del estudio preliminar para el trabajo conjunto con la Dirección Territorial Magdalena para abordar los casos de los Pueblos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y el Pueblo Indígena Chimila que habitan en jurisdicción de tres departamentos.

4.6.8 El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv) y acciones posfallo

Durante el tiempo transcurrido desde agosto del año 2013 hasta junio de año 2014 se han conocido los primeros resultados de las sentencias proferidas por los jueces especializados en restitución. La Dirección Territorial Cesar Guajira logró, junto con los jueces y magistrados de la República, 18 sentencias de las cuales 15 son a favor y 3 se encuentran en consulta con el Tribunal Superior del Distrito de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Con las sentencias se beneficia a 17 personas, todas representadas por la Unidad de Restitución de Tierras en la etapa judicial del proceso.

Por otro lado, se han realizado las labores de gestión y monitoreo de las sentencias con las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv) en territorio para el cumplimiento de las órdenes contenidas en los fallos.

El reto más importante de la Dirección Territorial Cesar Guajira, en materia de posfallo, es brindar atención oportuna y eficiente a los 17 beneficiarios y sus grupos familiares, promoviendo el acceso a las medidas dispuestas en la Ley 1448 de 2011.

Dando cumplimiento a lo anterior, la Dirección Territorial Cesar Guajira ha acompañado, con el concurso de las autoridades judiciales, municipales, militares y comunitarias, la entrega material y el retorno voluntario de las parcelas por restituir. En los predios entregados se desarrolla el programa de proyectos productivos, ayudando a la economía de los beneficiarios.

Además, la Dirección Territorial Cesar Guajira ha realizado reuniones con la Oficina Asesora de Paz de la Gobernación del Cesar, con alcaldes y secretarios de Gobierno, tanto en el nivel departamental como municipales, para activar, mejorar y crear los subcomités en los municipios donde estos escenarios no están formalmente constituidos. De la misma manera, se organizan reuniones bimensuales con la Unidad para las Víctimas para monitorear las ayudas de retorno y acompañamiento de la entidad en cada entrega material de los predios y seguimiento a las órdenes de los jueces.

Al ejecutar las gestiones de articulación interinstitucional y monitoreo al cumplimiento de los fallos, la territorial ha conseguido que las alcaldías

municipales y entidades territoriales contrataran personas para encargarse de la articulación interinstitucional, llamados enlaces. Además, se ha brindado respuesta oportuna a los requerimientos de los jueces y la Procuraduría.

En la ejecución de estas actividades se han encontrado algunas dificultades, como poca voluntad política para el cumplimiento y realización de los comités de justicia transicional y subcomités en el territorio. Además, algunos funcionarios desconocen los derechos de las víctimas, sus competencias y responsabilidades frente a la Ley 1448 de 2011.

Estas y otras dificultades han dado lugar a retos que se deben trabajar en el marco del trabajo con el Snariv. Entre estos encontramos la necesidad de capacitar a los funcionarios y entidades que hacen parte de los comités departamentales y municipales. De la misma manera se necesita articular con las entidades, acciones, enfoques, misiones, ritmos, y en qué parte de la ruta de reparación actúa cada una de ellas.

4.6.9 La voz de las víctimas

“Esto es un sueño. Es como volver a nacer.”

Fue lo primero que pronunció el campesino Alberto³¹ una vez recibió los títulos que acreditan el restablecimiento de sus derechos bajo la modalidad de compensación.

Una casa con terrenos propicios para cultivos, es la propiedad privilegiada por la naturaleza que le fue entregada a don Alberto. El terreno, en su mayor parte, está rodeado por extensos valles y bañada por una quebrada. De acuerdo con estudios realizados, este predio es apto para la ganadería, así como la siembra de yuca y maíz y otros cultivos propios de la zona.

Hoy empezó una nueva vida para mi familia porque gracias a la Unidad de Restitución de Tierras pudimos regresar al campo. Este día lo estaba esperando hace mucho tiempo y no pensé que fuera tan rápido.

Indicó en medio del llanto el lugareño que en la época de la violencia se vio obligado a abandonar la parcelación El Toco.

³¹ El nombre real del protagonista de esta historia ha sido cambiado para proteger su identidad.

Cerca de 600 líderes reclamantes de tierras de los municipios de Agustín Codazzi, El Copey, Pelaya, Becerril, San Diego y Valledupar fueron testigos de la entrega material de una parcela dentro del predio denominado La Argentina a Alberto y otros beneficiarios de medidas de compensación.

En el mismo evento se refrendó la entrega de las sentencias a beneficiados de la política de restitución de tierras, y la puesta en marcha de los proyectos productivos en el departamento del Cesar.

Entre los avances significativos que realiza el Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras y la Dirección Territorial Cesar Guajira, se encuentra la correcta distribución de los predios entregados por la Dirección Nacional de Estupefacientes, para restablecer los derechos de quienes por diversas circunstancias no pudieron regresar a sus propiedades. Estos predios, que por años fueron usados por los narcotraficantes para la producción de coca, hoy, gracias a la política de restitución de tierras, se convierten en la esperanza de las familias restituidas.

4.6.10 Retos y desafíos generales

El proceso de restitución de tierras enfrenta un sinnúmero de dificultades en los departamentos de Cesar y La Guajira, entre las que se pueden mencionar el número excesivo de solicitudes presentadas por personas que desconocen el real objeto de la Unidad de Restitución de Tierras, lo que constituye un desgaste administrativo que lleva implícito tiempo, recursos y energías. Por lo tanto, la Dirección Territorial Cesar Guajira tiene como un reto aumentar las capacitaciones a la población víctima del conflicto con respecto a la Ley 1448 de 2011 y sus alcances.

Por otro lado, se puede señalar el hecho de que un número significativo de predios solicitados en restitución se encuentran ubicados en zonas de reserva forestal. En la mayoría de los casos, el extinto Incora, expidió resoluciones de adjudicación sobre las mismas, pese a la prohibición contenida en el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, lo que ha generado una amplia y nutrida discusión sobre el particular. En este momento, se están definiendo puntos neurálgicos que indiquen la ruta jurídica en estos casos.

Del mismo modo, en el proceso de restitución la identificación de predios sigue siendo uno de los principales retos de la territorial. Esto se debe a la desactualización de las bases catastrales y la inconsistencia entre la información de las diferentes entidades, hecho que se agudiza cuando, en terreno, se evidencia que la realidad es diferente a lo plasmado en los planos. El paisaje que los campesinos dejaron al abandonar sus predios es muy diferente al que hoy se aprecia, ha pasado el tiempo y esto dificulta la labor de delimitación de los predios.

Además, como consecuencia de la guerra, la institucionalidad fue permeada, con picos altos en los últimos 15 años, por agentes ilegales que fueron pieza clave de grupos paramilitares principalmente. Por otro lado, un débil acervo probatorio, producto de años de acaecidos los hechos, informalidad en la tenencia de la tierra y movilidad humana constante, generan una dificultad a la hora de documentar las solicitudes, todos estos retos frente a los cuales la Unidad de Restitución de Tierras sigue trabajando para lograr su cometido misional.



**UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS
DIRECCIÓN TERRITORIAL CHOCÓ**

IDENTIFICACIÓN	No.
Departamentos	1
Municipios	26
Área de influencia (ha)	3'561.598,05
Oficina Territorial Quibdó	

CONVENCIONES

- Cabecera municipal
- Jurisdicción Chocó
- Municipios
- Departamentos

UBICACIÓN GEOGRÁFICA



4.7 Restitución de derechos territoriales en el departamento de Chocó: desafíos, retos y esperanzas

Autores:

Adith Dorila Bonilla Martínez - *Directora Territorial Chocó*
Equipo Dirección Territorial Chocó

4.7.1 Introducción

Para comprender la dinámica particular de la restitución de tierras en la Dirección Territorial Chocó, se debe tener presente que el 97% del territorio del departamento está adjudicado y reconocido a las comunidades étnicas (comunidades indígenas y negras), que de acuerdo con el ordenamiento jurídico del país son consideradas sujetos colectivos de derechos de especial protección. En contraste, solo un 3% es de propiedad individual. Por ello, en la Dirección Territorial Chocó, se avanza primordialmente con la restitución de los derechos territoriales de las comunidades étnicas y aunque se reciben también solicitudes individuales, aún no se inician las intervenciones en los casos de población campesina, debido a que ninguno de los municipios que corresponden a la jurisdicción de esta territorial hace parte de las catorce macrozonas definidas por el Consejo de Seguridad Nacional.

Desde esa lógica de la distribución del territorio y de acuerdo a la normativa aplicable, los procesos que se adelantan en el Chocó están regidos por los Decretos Ley 4633 de 2011 para pueblos y comunidades indígenas y el 4635 de 2011 para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Estos decretos definen una ruta particular para atender las características diferenciales de las comunidades étnicas, que no sigue los mismos pasos de la restitución dados desde la Ley 1448 de 2011, que se aplica de manera más generalizada a comunidades campesinas y urbanas que reclaman derechos sobre predios individuales.

Los decretos para los grupos étnicos apuntan a garantizar la atención, reparación y restitución de los derechos territoriales de acuerdo con sus usos y costumbres, pues los grupos étnicos asumen el territorio como la esencia

de la vida, desarrollo y por ende como la garantía de su existencia histórica. Esta relación simbólica hombre–naturaleza, colectiva y comunitaria es la razón por la cual el territorio es un derecho fundamental.

4.7.2 Avances en la implementación

En la Dirección Territorial Chocó, para el restablecimiento de los derechos territoriales que han sido vulnerados por el conflicto armado que vive el país, se avanza en los casos que se expondrán a continuación, unos referentes a comunidades indígenas y otros a comunidades negras. Cabe aclarar que la mayoría de los procesos se encuentran en etapa de caracterización. Estos avances en materia de restitución de derechos territoriales étnicos corresponden a las gestiones desarrolladas por la Dirección Territorial Chocó en conjunto con la Dirección de Asuntos Étnicos y la Oficina de Apartadó.³²

4.7.3 Retos y desafíos

La restitución de tierras y de derechos territoriales es una política de gobierno innovadora y transformadora, sin lugar a dudas es un reto para todo el país, pero es un desafío mucho mayor en el departamento de Chocó. No es un secreto que este departamento del pacífico colombiano ha estado aislado de las dinámicas de crecimiento del resto del país, sufriendo las consecuencias del abandono del Estado.

La situación del rezago chocoano es cada vez más visible dado el contraste que denota frente al gran dinamismo que presenta la economía nacional. Jaime Bonet,³³ en su estudio *¿Por qué es pobre El Chocó?* a partir de sus hallazgos investigativos, identifica cinco elementos que han determinado el atraso relativo del departamento en mención: 1) El legado colonial que se refleja en unas instituciones débiles, 2) Las condiciones geográficas y climáticas que afectan la productividad, aumentan los costos de transporte y aíslan el departamento del resto de país, 3) La baja dotación del recurso humano chocoano; 4) La estructura económica especializada en un sector, la

³² Los casos de territorios étnicos ubicados en los municipios de Unguía, Carmen del Darién, Acandí y Riosucio, son intervenidos desde la gestión de la Oficina de Apartadó, por hacer parte de dicha jurisdicción.

³³ BONET, Jaime. *¿Por qué es pobre el Chocó?* Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. N° 90. Banco de la República Centro de Estudios Económicos Regionales. Cartagena. 2007. Pág.56

minería del oro, que tiene muy poca participación en la generación del valor agregado colombiano; 5) La desintegración del departamento de la actividad económica nacional.

De acuerdo a las conclusiones del estudio de Bonet, iniciar una senda de crecimiento sostenido en el Chocó requiere una inversión eficiente de recursos que desarrollen la infraestructura social y física departamental, de tal forma que le permita mejorar la dotación de su recurso humano, superar los altos costos de transporte e integrarse a la economía colombiana.³⁴ En este sentido, para que Chocó supere las condiciones de pobreza y de baja calidad de vida para sus moradores, se requiere de un gran esfuerzo estatal, fortalecimiento institucional y de voluntad política inquebrantable. La restitución de tierras busca hacer un gran aporte en este sentido, generando presencia institucional y mostrando que el camino del reconocimiento de los derechos de las víctimas en el marco de la reparación transformadora puede ser una vía para lograr la superación de las condiciones históricas de exclusión.

4.7.4 Un triple salto

A la luz del anterior contexto geográfico, económico y social que describe las principales características del Chocó, la restitución de tierras y de derechos territoriales para este departamento, implica lo que puede denominarse un triple salto, porque va a requerir de mucho más esfuerzo, conciencia, compromiso y de mayores niveles de articulación institucional por parte del Estado colombiano. Con esta política se contribuye a pagar la deuda histórica estatal frente a las condiciones de pobreza, inequidad, exclusión social que han sufrido la población afrocolombiana, indígena y mestiza del departamento de Chocó. Es un triple salto porque implica:

Un salto hacia la restitución de derechos territoriales a comunidades étnicas

A diferencia de otras regiones del país en la que predomina la restitución de predios privados e individuales, en el Chocó prevalecen los territorios

34 Ibidem, pág. 57

colectivos de consejos comunitarios negros y de resguardos indígenas, por tanto el proceso que sigue la ruta de la restitución en este departamento tiene el propósito de restituir el uso y goce efectivo que los grupos étnicos hacen sobre sus territorios ancestrales, en condiciones de dignidad.

Si bien es cierto que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus decretos ley 4633 y 4635 de 2011 surgen en el marco de la justicia transicional con miras a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, cabe destacar que el actuar de la Dirección Territorial Chocó, se ubica únicamente en parte de dicho departamento, por consiguiente, en el Chocó sucede algo de mayor envergadura, porque antes de que las comunidades fueran despojadas o abandonaran el territorio a causa de la confrontación entre actores armados, mucho antes de eso, estas comunidades ya vivían en condiciones de pobreza extrema, lo cual se agudizó con la violación sistemática de Derechos Humanos y el desarraigo territorial que padecieron en el marco conflictivo. En este orden de ideas, el departamento de Chocó cuenta con situaciones de pobreza histórica y con una herencia de debilidad institucional; panorama que se agudiza con las afectaciones territoriales generadas por el conflicto armado interno y la victimización de su población.

Un salto tecnológico

Para la Dirección Territorial Chocó en la implementación de la misma ruta étnica, el aspecto tecnológico ha sido un gran limitante. La apuesta de la Unidad de Restitución de Tierras por brindar un servicio de calidad, pero sobre todo de manera eficiente y eficaz a tono con el proceso de Gobierno en Línea, con consultas en tiempo real y manejo robusto de la información de todos sus procesos se ve frenado debido a las debilidades en la infraestructura tecnológica y a las condiciones atmosféricas que dificultan la conectividad.

A pesar de los esfuerzos de la Unidad, la gestión de la entidad se ha visto afectada por los efectos de la profunda brecha digital que mengua las posibilidades de comunicación y conectividad dentro del mismo departamento y que a su vez lo separan del resto del país. Procesos como la recepción de solicitudes para el ingreso al Sistema del Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente, la consulta a los distintos aplicativos que proporciona la URT y las demás entidades del sistema para la localización

del predio objeto de restitución, la revisión de las distintas bases de datos de entidades que hacen parte del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv), se realizan en línea a través de internet.

Lo anterior implica contar con un servicio de internet que por un lado se sincronice con los protocolos de seguridad de los datos y por otro lado, cuente con la rapidez del servicio; y es en este último que las condiciones propias de nuestro ente territorial limitan la ejecución de los procesos descritos anteriormente, porque aunque se cuenta con un canal exclusivo el operador del servicio no ha podido garantizar el ancho de banda ofrecido.

Un salto para saldar el abandono histórico del Estado

Para dar este salto se requiere de la articulación institucional, de una verdadera voluntad política para dejar atrás los viejos vicios y construir planes, programas y políticas con esquemas de planificación que respondan a las verdaderas demandas del departamento.

Este salto requiere la construcción de un escenario de mucha articulación, pero más que la articulación, de voluntad política, sentido de pertenencia y de un engranaje de todas las instituciones para que pongan a andar a toda marcha al departamento de Chocó. En virtud de este salto, lo primero con lo que se debe contar es con la voluntad política regional. El atleta se levanta porque tiene el firme propósito de alcanzar la meta, la voluntad es lo que promueve el avance a pesar de las dificultades, la voluntad sostiene a la esperanza y no deja desfallecer a las comunidades.

La complementariedad de otras medidas de reparación a favor de las víctimas y de la política social es necesaria para lograr la efectividad de la restitución de tierras y de derechos territoriales en el Chocó. Fortalecer las estructuras institucionales del Chocó y los lazos de articulación de las entidades, es indispensable para lograr darle cumplimiento a los fallos judiciales de restitución, para que las ordenes emitidas por los jueces se cumplan. Además es necesario que de la mano de la restitución lleguen las carreteras, los acueductos y se hagan realidad los planes de vida de las comunidades étnicas. Aunque la solución de muchas de las demandas y de las necesidades básicas insatisfechas de las comunidades debió haber llegado sin los fallos de la

restitución, las paupérrimas condiciones de exclusión y empobrecimiento del departamento, no fueron solventadas antes y ahora el marco de la justicia transicional ofrece un momento propicio para avanzar en ello.

Al explicar la política de gobierno de la restitución para el Chocó como un triple salto, la restitución se constituye en una ventana de esperanza, una respuesta a las comunidades que claman por soluciones para sus necesidades y que exigen la reparación de los derechos que les han sido vulnerados. Ese es el gran reto y desafío y es la esperanza que se vislumbra en los rostros de los indígenas, negros y campesinos, que no se rinden.

4.7.5 Voces de esperanza

En medio de los obstáculos con el proceso de restitución de tierras y de derechos territoriales se comienza a construir una nueva esperanza, que se consolida en la recuperación de la confianza en las instituciones, la conciencia y exigibilidad de los derechos de la población víctima de diversos grupos etarios, géneros y condiciones, todo esto se traduce en anhelos de paz.

Los niños y niñas de la comunidad de Villa Claret, ubicada en el municipio de Lloró, durante un taller de cartografía social, identificaron los aspectos de su comunidad, y en medio del diálogo y la reflexión junto a algunos miembros del equipo de la Unidad de Restitución de Tierras Dirección Territorial Chocó, por iniciativa propia, este grupo de 58 niños, niñas y adolescentes, con edades que oscilaban entre los 4 y los 13 años, escribieron cartas que expresan con latente y manifiesta esperanza cuál es la comunidad que añoran y qué quieren para que sus vidas sean cada vez mejor:

Querido presidente te mandamos esta carta con todo corazón, queremos que nos de una buena salud, que nos ayude por la paz, que nos ayude a arreglar las escuelas, que nos ayude a arreglar las canchas de Villa Clareth, te mandamos un saludo de todo corazón queremos que Colombia sea feliz, también queremos que Villa Clareth sea muy feliz y sin guerra.

También con una mirada de esperanza, los miembros del Consejo Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca),

expresan su postura frente a la intervención y acompañamiento de la URT en su caso de restitución étnica al decir:

Ahora que los funcionarios ya fueron al terreno nos sentimos satisfechos porque vieron lo que pasa en el territorio y para nosotros eso es muy fructífero, lo importante es presentar a los ojos del país lo que está pasando acá en el territorio.

Las comunidades negras de Cocomopoca, también invitan a otras consejos comunitarios y a los resguardos indígenas que han sido víctimas del conflicto armado a que reclamen sus derechos territoriales, es por ello que uno de los líderes le recomienda a la población del Chocó que:

Acuda a la Unidad de Restitución de Tierras, porque allí se encuentran soluciones bastantes creíbles y así podrán salir adelante en esta ardua lucha, porque la Ley 1448 de 2011 y especialmente el Decreto 4635 existen para reivindicar a la gente, al campesino y a los consejos comunitarios.

En este sentido, otro líder de Cocomopoca añadió su complacencia con el proceso de restitución, sus expectativas frente a la construcción de la paz y al goce efectivo de sus territorios ancestrales:

Lo importante para los cocomapoqueños es que nuestra gente que está en el territorio conviva en él en paz y que la política del gobierno de restituir a las personas que han perdido sus tierras sea una política con todas las de la ley, con la seguridad necesaria de que ellos puedan vivir en paz.

Desde las voces comunitarias aquí presentadas se concreta una consigna común: la añoranza por la paz. Chocoanos y chocoanas de todas las edades se levantan día a día con la esperanza de un presente y un futuro mejor, la gente cree en su territorio, en la vida, en la familia, en la comunidad, en el Chocó y en la paz.

4.7.6 Conclusiones

Las problemáticas estructurales e históricas del departamento del Chocó y la crisis de sus instituciones, hacen que la política de restitución de tierras

y derechos territoriales esté llena de grandes retos. Para responder a las condiciones de este escenario de acción, en el Chocó la restitución se perfila como un escenario innovador de justicia social y de equidad.

Para que la restitución continúe siendo una realidad en el Chocó, se requiere de un arduo y comprometido trabajo conjunto de las diversas entidades del Estado. En la actualidad el departamento no cuenta con planes programáticos, en general existe una debilidad institucional, los entes territoriales no están preparados para la reparación integral de las víctimas, no tienen la logística, ni los recursos para ponerse a tono. Este panorama, más que desalentar, lo que encierra es una verdadera provocación, un llamado hacia el compromiso, hacia una voluntad de articulación muy alta, porque es una verdadera oportunidad para construir país.



4.8 En Córdoba, el campo reverdece con la restitución: "donde mandaban los asesinos, hoy vuelven los campesinos"

Autores:

Rodrigo Torres Velásquez
Director Territorial Córdoba
Equipo Dirección Territorial Córdoba

4.8.1 El reto de restituir tierras en Córdoba

En una tierra silenciada con sangre, amenazas y vulneraciones a los Derechos Humanos, la Unidad de Restitución de Tierras, Dirección Territorial Córdoba, inició actividades a partir del 12 de enero de 2012, cuando el propio Presidente de la República, Juan Manuel Santos, se dirigió a la ciudad de Montería para inaugurar la segunda sede en el país, luego de la de Bogotá. Las acciones iniciales estuvieron encaminadas a la socialización con comunidades e instituciones de la recién nacida Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, con el fin de propiciar los primeros acercamientos con la política pública y generar espacios de apropiación y conocimiento de la misma.

El panorama: un entorno hostil e indiferente, con secretos a gritos que nadie se atrevía a contar; entidades permeadas por grupos al margen de la ley que veían con escepticismo las promesas que esta normatividad traía para aquellos que vivieron en carne propia el dolor de la guerra.

La Dirección Territorial Córdoba fue la segunda oficina de la Unidad de Restitución de Tierras inaugurada en Colombia, con más de 200 solicitudes de restitución recibidas a comienzos de 2012. El reto principal consistía en motivar a la ciudadanía a ver en esta entidad una alternativa para recuperar los derechos patrimoniales que les fueron vulnerados a causa de la acción de grupos alzados en armas, ya que de sus experiencias se obtendrían los insumos que determinarían el rumbo de la intervención.

Antes de finalizar el primer año de presencia de la Unidad de Restitución de Tierras en Córdoba, basados en información proveniente del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, mediante el

análisis de las solicitudes de restitución de las víctimas que se acercaron a las oficinas para contar, aún temerosas, los sucesos que enmarcaron el despojo del que fueron objeto y con la implementación de técnicas y herramientas propias de las metodologías del trabajo social, se determinó la intervención de las renombradas haciendas Santa Paula, Cedro Cocido y el municipio de Valencia, donde se concentraban el 40% de las solicitudes recibidas, hecho que dejaba en evidencia uno de los casos emblemáticos de despojo en Córdoba, el caso Funpazcor.

El caso Funpazcor se remonta al año 1990, cuando el líder paramilitar Fidel Castaño desarticula, por iniciativa propia, el grupo armado a su mando conocido inicialmente como Los Tangueros y más tarde como las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU). También anuncia la entrega de 10.000 hectáreas de su propiedad a campesinos sin tierra, víctimas de la violencia, desmovilizados del EPL y de su propio grupo a través de una ONG creada para el efecto por él y sus colaboradores más cercanos, llamada la Fundación para la Paz de Córdoba (Funpazcor), cuya gerencia y representación legal es asumida por Sor Teresa Gómez Álvarez, cuñada y hermana de crianza de Fidel Castaño y sus hermanos Carlos y Vicente.

Tras la desaparición de Fidel Castaño, el rearme de las ACCU-AUC a cargo de su hermano Carlos Castaño (y su narcotización, bajo la influencia de alias Don Berna), la Fundación dirigida por Sor Teresa Gómez Álvarez cambia de agenda y sin cometer mayores actos de violencia, pero apelando a la autoridad que la Casa Castaño se ha forjado a sangre y fuego, le ordena a los parceleros a quienes les fueron donadas las tierras, desprenderse de los predios y abandonar la zona a cambio de una pequeña cantidad de dinero.³⁵

El caso Funpazcor, fue determinante para establecer la complejidad a la cual se enfrentaba la institucionalidad al momento de pretender avanzar. En las investigaciones realizadas por la Unidad de Restitución de Tierras se identificaron diferentes tipologías de despojo propiciados por los paramilitares, quienes por medio de la constitución de personas jurídicas creadas aparentemente de manera legal, a fin de desarrollar actividades ganaderas y de poderío por medio de la apropiación de grandes extensiones de tierra, realizaron

35 UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS. Análisis de contexto corregimiento Leticia. Área social.

las acciones que culminaron en la privación de los derechos patrimoniales de los hoy solicitantes de restitución. En otros casos se identificó el uso de nombres de terceros que fungían aparentemente la propiedad, sin embargo ocultaban testaferratos a favor de miembros de las AUC.

En el 2013 comenzaron a ser tangibles los resultados de la restitución; en febrero se da el primer pronunciamiento por parte del Tribunal Superior de Antioquia, en donde se ordenó la restitución jurídica y material de predios a 32 familias víctimas del despojo en la hacienda Santa Paula. Para el mes de abril, ya eran 60 los beneficiarios, que recibieron de manos del Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, y en presencia de autoridades civiles, medios de comunicación y más de 1.000 víctimas del departamento, los títulos de propiedad de sus parcelas, sellando así los inicios del compromiso con el que se abría el camino hacia la reparación de los derechos que les fueron vulnerados. De este evento salió la frase que tituló las noticias en diferentes medios de comunicaciones regionales, nacionales e internacionales: “donde mandaban los asesinos, hoy vuelven los campesinos.”

Con el incremento del número de familias restituidas crecieron los retos; el interés de los medios de comunicación se hizo evidente y necesario, como estrategia para posicionar la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras y la confianza de las víctimas en las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, que son en términos generales las instituciones encargadas de hacer de la restitución un proceso integral, que entregue, no un predio, sino todas las medidas de atención necesarias para reparar el daño causado a estas personas. Una tarea titánica para un país con entidades paquidérmicas donde las víctimas apenas comenzaban a cobrar importancia.

Sin embargo, los resultados fueron abriendo puertas. La dirección territorial duplicó su capacidad humana y nuevos frentes se fortalecieron alrededor de la difícil tarea de posicionar la restitución como un proceso que daría un vuelco a la historia del despojo en Colombia.

Cada sentencia se constituía en la muestra fehaciente de que las acciones eran inminentes, que la articulación interinstitucional no era un valor agregado que los funcionarios quisieran imprimir a sus labores, sino por el contrario, una obligación soportada en un pronunciamiento judicial y que las víctimas, cada vez se constituirían en un tema de mayor importancia nacional.

La tarea desarrollada por la Unidad de Restitución de Tierras presenta inmensas satisfacciones, además de los logros como institución; en lo humano es gratificante la oportunidad de ver cómo familias sujetas a condiciones de informalidad y necesidades acentuadas con ocasión del desplazamiento forzado, pueden acceder hoy nuevamente a sus tierras, las cuales ahora son cuna de esperanzas e ilusiones, y se van lavando día a día de los hechos de violencia que se perpetuaron en ellas.

Córdoba, que por años ha ocupado el octavo lugar como el departamento con más desplazados a nivel nacional (160.000),³⁶ ostenta ahora un título mucho más satisfactorio, es el departamento con gran número de familias restituidas en el país gracias a más de 30 sentencias proferidas por los jueces y magistrados de restitución de tierras, donde han sido devueltos los derechos patrimoniales a casi 300 familias.

Hoy la Unidad de Restitución de Tierras, de la mano de la Fuerza Pública y de las entidades que se han ido sumando a la implementación de la política pública, interviene varios corregimientos de la zona rural de la ciudad de Montería, la parcelación el Tesoro del municipio de Tierralta y la totalidad del municipio de Valencia.

4.8.2 Línea de tiempo de la restitución de tierras en Córdoba

Los retos de la implementación de la política de restitución de tierras, se develaron desde el momento en que la entidad abrió sus puertas para la población de este departamento. Una multitud, entre los que se encontraban líderes y lideresas, no dieron espera para dejar como manifiesto su incredulidad frente a cómo a través de esta normatividad se le daría respuesta a su deseo de volver al campo. Entre las preguntas e inquietudes, sonaba de manera recurrente el caso Santa Paula, el cual mostraba como único resultado el homicidio de la mujer que tomó las banderas de la lucha por recuperar estas tierras, Yolanda Yamile Izquierdo.

Para el equipo de trabajo que inició la labor de hacer posible la restitución en Córdoba, la primera tarea consistió en la documentación de los casos.

³⁶ GINNA MORELO. La Ruta del despojo. Las cifras del despojo [<http://elmeridianodecordoba.com.co/larutadeldespojo/index.php/las-cifras-del-despojo>]

Esos casos que de manera escueta fueron denunciados por los asistentes a la inauguración, reposaban en varias cajas, las cuales contenían información de campesinos de la vereda Leticia, quienes en algún momento, gracias a la fundación Funpazcor, fueron propietarios inscritos de las parcelas de la Hacienda Santa Paula.

La labor de documentación de estos casos, debió ser realizada con las limitaciones propias de toda nueva entidad, la planta de abogados ascendía a tres, incluido el Director Territorial, lo que generó una ardua tarea, ya que además de la función misma de darle trámite a los casos que habían sido trasladados por la extinta Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, se le sumaba la atención al público y la obligación de realizar constantes socializaciones a las diferentes entidades que, de acuerdo al principio de colaboración armónica, debían trabajar de la mano de la Unidad, pero desconocían los alcances de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Como usualmente sucede, la fase inicial de todo proceso tiene un grado importante de dificultad. En este caso, además de encontrar un panorama complejo, donde la violencia y el accionar de los grupos alzados en armas, tocaron hasta las más profundas fibras de la estructura estatal, la Unidad de Restitución de Tierras afrontó el reto de crear, innovar y establecer rutas que hicieran expeditos, ágiles y eficientes los procedimientos, pues se contaba con una ley que decía qué hacer, pero no especificaba cómo hacerlo.

Al iniciar el estudio de los casos, resultaba preocupante la cantidad de oficios, requerimientos y documentos que se debían elaborar para dar trámite a cada solicitud, que en su mayoría se referían a hechos similares, predios colindantes o propiedades concentradas bajo un solo latifundista. Día a día, proporcionalmente al aumento de la confianza de los cordobeses en la Unidad de Restitución de Tierras, crecía el número de reclamantes que veían en esta entidad la posibilidad de recuperar su tierra, por lo que se hizo inminente la necesidad de plantear una estrategia que facilitara el camino hacia la restitución.

Atendiendo a esta situación y haciendo uso del método de interpretación teleológica de las normas del derecho, el área jurídica de la territorial, con el apoyo de la Dirección Jurídica nacional, se basó en el artículo 13 del Decreto reglamentario 4829 de 2011, el cual establece en el numeral 7:

Acumulación: en desarrollo de lo establecido en el inciso 3 artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 y para efectos de la unidad procesal, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, observará que se tramiten en un solo expediente las diferentes solicitudes, siempre que estén vinculadas a un mismo predio, independientemente del número de reclamantes y sus pretensiones.

La acumulación procesal se tradujo en la facilidad de elaboración de comunicaciones, actos administrativos, y demás documentos necesarios para darle trámite a las solicitudes recibidas en la Dirección Territorial para el caso Santa Paula. Gracias a esta estrategia, en un corto período de tiempo fue posible la presentación de la primera demanda colectiva en favor de 32 de los parceleros de Leticia, convirtiendo esta herramienta en una tabla de salvación, una propuesta y especialmente un aporte a lo que es hoy la Unidad de Restitución de Tierras.

En la actualidad, la acumulación procesal sigue mostrando resultados satisfactorios, pues a la fecha los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, a través de más de 30 sentencias, han ordenado la restitución jurídica y material de casi 300 familias víctimas de despojo en las haciendas más representativas del Clan Castaño. Son muchos los casos llevados ante los estrados judiciales, de los que ya han sido falladas cerca del 50% de las solicitudes de restitución en Córdoba. Con esto, no solo se agiliza la etapa administrativa y judicial, sino que se facilita el proceso de reparación y retorno de estas familias.

Sin embargo, esta no sería la solución para todas las dificultades que se irían encontrando en el trasegar de la ley. La información con la que se contaba era escasa, por lo que fue necesario generar formatos de ampliación de entrevista, siendo cuidadosos de no caer en la rigurosidad de los interrogatorios de parte establecidos en la ley civil. Normalmente la información contenida en las carpetas se limitaba a cinco líneas que pese a ser significativas, dejaban dudas, lo que obligaba a profundizar en los relatos.

Posteriormente y con una ruta un poco más clara, la labor continuaría con otra hacienda llamada Cedro Cocido, cuyo nombre resultó de la experiencia campesina, al ver caer un rayo sobre el árbol de cedro que adorna su entrada. Con algo de experiencia ganada, resultaron más aciertos, mejores propuestas, la acción anticipada frente a las contingencias evidenciadas en la primera

intervención, resultaría de gran utilidad, y la planeación se convertiría en una herramienta de un valor incalculable.

Dentro de esta segunda microfocalización comenzaron a hacer presencia herramientas de consecución de información, basadas en la temporalidad de los hechos de violencia y desplazamiento. Por primera vez el equipo social de la Dirección Territorial, orientado por la Dirección Social del nivel nacional, realizó líneas de tiempo, las cuales, con ayuda de las víctimas reflejaban cronológicamente hechos que de manera individual parecían no tener importancia, pero al ser agrupados y analizados constituían prueba suficiente del dominio paramilitar en las cercanías del municipio de Montería.

Haciendo uso de la acumulación procesal y de la colindancia de los predios solicitados, fueron llevados ante los estrados judiciales los casos de despojo de 59 núcleos familiares, todos campesinos, todos desplazados de la vereda El Tronco.

Siguiendo el derrotero que imprimía el incremento de las solicitudes y las narraciones de las víctimas, la brújula de la restitución marcaba hacia una zona que se convertiría en un tema de importancia nacional: el municipio de Valencia. Ese lugar cuya historia se relata entre sangre y conflicto; esas tierras donde se dio el inicio de “Los Tangueros”, primer grupo armado de las autodefensas surgido en la hacienda Las Tangas, donde realizaban sus entrenamientos militares y las más grandes atrocidades contra su misma especie. Ese municipio donde los personajes más conocidos eran los señores Carlos, Fidel y Vicente Castaño y que alias ‘Don Berna’ describe como el Cagúan de los paramilitares:

Villanueva era para las autodefensas su retaguardia social y estratégica [...] había seguridad, se construyeron vías [...] puentes, se generó empleo y éramos los que dirimíamos cualquier diferencia que se presentaba. Éramos el estado en esa zona.³⁷

El desafío más particular de esta microfocalización consistía en la “seguridad”. ¿Cómo lograr que seres humanos golpeados por la violencia, invadidos de miedo, aceptaran narrar sus vivencias, proporcionar datos y, lo más difícil, confiar en la administración pública? ¿Esa que por años los tuvo

³⁷ Versión libre rendida por Diego Fernando Murillo alias Don Berna ante Fiscal Liliana Donado en Miami, agosto 2 de 2012, min. 9’ 34”.

en el olvido, y que en muchos casos guardaba relación con los victimarios? En respuesta a esta situación, la Unidad de Restitución de Tierras decidió realizar un acompañamiento permanente que permitiera generar una relación basada en la confianza y que apuntara al cumplimiento de los objetivos de la entidad.

Al momento de realizar el análisis para la presentación de las demandas, los hechos de violencia y los negocios jurídicos realizados sobre cada una de las parcelas ubicadas en las haciendas Las Tangas, Jaraguay, Roma y Pasto Revuelto permitieron desde el punto de vista legal dar aplicación de manera precisa a las presunciones, en particular a la referida a la intervención directa en las ventas de los predios de personas que hubiesen sido condenadas por pertenencia, colaboración, o financiación de grupos armados al margen de la ley, tal como lo señala el artículo 77 de la Ley 1448.

Por otra parte, teniendo en cuenta que para avanzar en una ruta de restitución material efectiva y sostenible en el tiempo, se deben tomar medidas bajo un enfoque preventivo que apunte a minimizar el impacto que los efectos de la restitución puedan causar, ha sido necesaria la identificación precisa de las condiciones actuales de los predios a través de un complejo proceso de georreferenciación e individualización física en campo, sobre inmuebles ubicados en el municipio de Valencia, en donde se determinó que debido a la ubicación en la ronda del río Sinú, se hacía necesario crear una ruta para casos con afectaciones de carácter ambiental, ya que esto podría incidir de manera ostensible en el disfrute del derecho a la restitución.

Luego de analizar la información recopilada, se diseñaron solicitudes de restitución y/o formalización que se elevaron ante los despachos judiciales, en las cuales la estrategia fue solicitar por medio de pretensiones específicas a las entidades competentes (Corporación Autónoma Regional del Valle del Río Sinú y San Jorge y Alcaldía) que por orden del juez identificaran el grado de mitigabilidad y caracterizaran los predios objeto de restitución, con el fin de obtener un concepto en donde se contemplara el nivel de amenaza por inundación y así se pudieran revisar las posibilidades de implementar acciones tendientes a disminuir el riesgo, junto a la factibilidad de que dichos predios pudieran ser explotados económicamente por los solicitantes. En el curso de estos procesos se lograron acciones institucionales concertadas y efectivas, las cuales serán determinantes al momento de emitir fallos de restitución sobre estas solicitudes.

4.8.3 Santa Paula: antes y después de la restitución

De extensos potreros, con pastizales propicios para la alimentación de ganado, la emblemática hacienda Santa Paula pasó a ser una serie de parcelas sembradas con el esfuerzo de campesinos que aman la tierra, quienes riegan con la esperanza de un futuro mejor y cultivan con la seguridad de que las cosas no serán como antes. La restitución cambió por completo la historia que se puede contar en estos territorios.

La hacienda Santa Paula pasó de ser un latifundio dedicado a la cría extensiva de ganado, para convertirse en parcelas productivas en manos de campesinos restituidos. “Ya pasó el tiempo de botar lágrimas por dolor, ahora es el tiempo de derramar lágrimas de alegría,” expresó Luis Alberto Franco al contar sobre la transformación de su vida a raíz de la restitución. Este hombre, más conocido entre los parceleros restituidos en Santa Paula como ‘Pambelé’, debido a su parecido físico con el glorioso boxeador colombiano ‘Kid Pambelé’, es reconocido por la gran pelea que ha sostenido para no dejar que a su familia la venza el desplazamiento y la violencia que los ha azotado.

Enilse, su esposa y sus 10 hijos, pertenecen al grupo de familias restituidas en Santa Paula a las que de manos del Presidente de la República, les fueron devueltos los predios que se vieron en la obligación de vender tras los requerimientos intimidantes de los secuaces de los hermanos Castaño Gil, a nombre de Funpazcor.

Al igual que Luis, los parceleros restituidos en Santa Paula hoy dan cuenta de una historia de vida diferente. Las lágrimas, el desplazamiento y la crisis económica perdieron su protagonismo para darle paso a la esperanza y a la convicción de un futuro mejor. Los antiguos potreros hoy están llenos de cultivos de maíz, yuca, plátano y una extensa variedad de frutas y hortalizas que desde ya están formando parte del sustento de estas personas.

La familia Franco hoy viaja a reunirse en un lugar de su propiedad, dejando atrás el sentimiento de tristeza y frustración que los embargaba. “Me sentía muy frustrado, sin esperanza, pues después de haber sido despojado de estas tierras no teníamos donde vivir. Pero la tristeza quedó atrás y ahora viene el gozo, porque para bien de nosotros todo lo que nos han prometido como parte de la restitución se ha ido cumpliendo”, afirma Luis de manera efusiva.

Los beneficios a los que se refiere Luis son, además de la restitución jurídica y material del predio, la ejecución asistida de los proyectos productivos que se encuentran en la etapa de compra de hatos ganaderos, semillas y productos para la atención de emergencias veterinarias. Al igual que la asignación de un subsidio de vivienda de interés social rural, con el cual se espera que inicie la construcción de las viviendas para cada familia.

Por la gracia de Dios, es el nombre de la parcela donde construye sus sueños la familia Franco. La alegría que ha traído el proceso de restitución a sus vidas se entrecruza con el dolor y gran vacío que dejó el asesinato del primer hijo de esta unión de más de 38 años, ultimado en la vereda San José, jurisdicción del municipio de Apartadó. “Acuso al desplazamiento de la muerte de mi hijo. El hecho de tener que movilizarnos de un lado a otro, ya que tuvimos que salir de acá y meternos en un terreno desconocido donde rigen otras normas. Esto fue lo que llevó a que cegaran su vida de esa forma,” expresa Luis con un dejo de impotencia en medio del dolor.

El desplazamiento, el despojo y el abandono forzado, aparentemente son solo diferentes tipos de vulneraciones de los derechos patrimoniales, pero para las familias que lo viven tienen el mismo cruel significado: desarraigo, desprecio, desprotección. Enlise, con lágrimas en los ojos lo describe de manera desgarradora: “el desplazado no tiene paradero, no tiene nada, no vale nada.”

Este sentimiento mudo pero recalcitrante que esta mujer albergaba en su ser, crecía con cada desplazamiento, obligado por las circunstancias que la llevó a recorrer gran parte del Urabá Antioqueño con sus 11 hijos, de la mano de su esposo.

Luis se desempeñaba como predicador en una iglesia y complementaba sus ingresos con trabajos como electricista. Sin embargo, un empleo informal y las ayudas de los creyentes no eran suficientes para sostener a una familia numerosa, por eso los sacrificios y las carencias son recurrentes en sus descripciones del pasado:

Yo nunca llegué a pensar que por medio del trabajo electrónico llegaría a comprar una vivienda, lo que me hacía sentir frustrado, decepcionado de la vida, ya que a mi edad no veía cómo comprar un predio como este que hoy tengo.

Sin embargo, tras ser beneficiarios del proceso de restitución en Córdoba, su horizonte se transformó. Ahora la familia Franco es dueña de 5 hectáreas que ya dan sus primeras cosechas de maíz y yuca. Ellos viven en la casa de un vecino también restituido, cuya parcela contaba con una construcción apropiada para albergarlos, mientras inicia la construcción de su vivienda propia.

Esta familia es un ejemplo tangible de que el camino hacia la devolución de los predios es una forma de transformar vidas de manera positiva, devolviendo la esperanza que por los golpes del destino yace marchita en muchas víctimas. A la pregunta ¿qué es para usted la restitución? Luis responde sin titubeos: “Para mí la restitución ha sido felicidad porque hemos emprendido una nueva vida con mejores proyecciones y viendo un futuro que nos promete bienestar.” Enilse agrega: “Me siento con esperanza, con más seguridad. Me siento feliz, llena de ilusiones como hace tiempo no me sentía.”

4.8.4 Las dificultades y las estrategias empleadas para superarlas

A pesar de que son muchos los aciertos y buenas prácticas para compartir, también han sido diversas las dificultades que se han sorteado durante la implementación de la política de restitución de tierras en el departamento de Córdoba, por lo que en el cuadro que se observa a continuación, se resaltan los principales obstáculos y los avances significativos para dar respuesta a estas situaciones:

Obstáculos	Avances significativos
La restitución avanza en medio del conflicto armado	Diseño de rutas para la prevención y protección de los derechos, en el marco de las garantías de no repetición. Presencia permanente del Emcar (Policía Departamental) en el corregimiento de Leticia. Garantías de seguridad en las zonas intervenidas.
Demora en el cumplimiento de las órdenes proferidas en los fallos restitutivos.	Los jueces y magistrados han realizado audiencias de seguimiento a las órdenes establecidas en los fallos.

(Continúa página siguiente.)

Débil articulación interinstitucional	<p>Articulación de acciones con la Unidad para las Víctimas.</p> <p>Apoyo en la elaboración del Plan Retorno para las familias de Santa Paula.</p> <p>Jornadas de atención institucional para socializar las oferta de las entidades del Snariv.</p> <p>Conformación del Subcomité de Restitución a través del Decreto 0333 del 5 de mayo del 2014 expedido por el Gobernador de Córdoba, como secretario técnico del Comité de Justicia Transicional.</p>
Demoras en la ejecución del proyecto de Vivienda de Interés Social Rural para las familias restituidas.	<p>En el mes de noviembre fue seleccionado por el Banco Agrario el operador Gerencia Integral 63, Fundación Horizonte Social.</p>
Ausencia de planes de atención integral para la rehabilitación psicosocial de las víctimas ubicadas en las zonas de intervención.	<p>Participación en el diseño de la ruta de atención e intervención psicosocial, conjuntamente con 6 entidades competentes en el tema.</p> <p>Jornadas de atención psicosocial para las familias restituidas en Santa Paula.</p>
Poco conocimiento sobre la Ley 1448 y las competencias de cada entidad para la atención integral a las víctimas.	<p>Realización del diplomado en Ley de Víctimas y Restitución de Tierras como aporte a la reconciliación y construcción de paz, de manera articulada con la Unidad para las Víctimas, USAID, Mapp-OEA, Cordupaz, cuatro Universidades de la Región.</p> <p>Socialización de la ruta de restitución en las Mesas de Participación Efectiva de los municipios donde interviene la URT.</p> <p>Emisión del programa de radio, Restitución al Aire por Radio Policía Nacional.</p>

4.8.5 Conclusiones

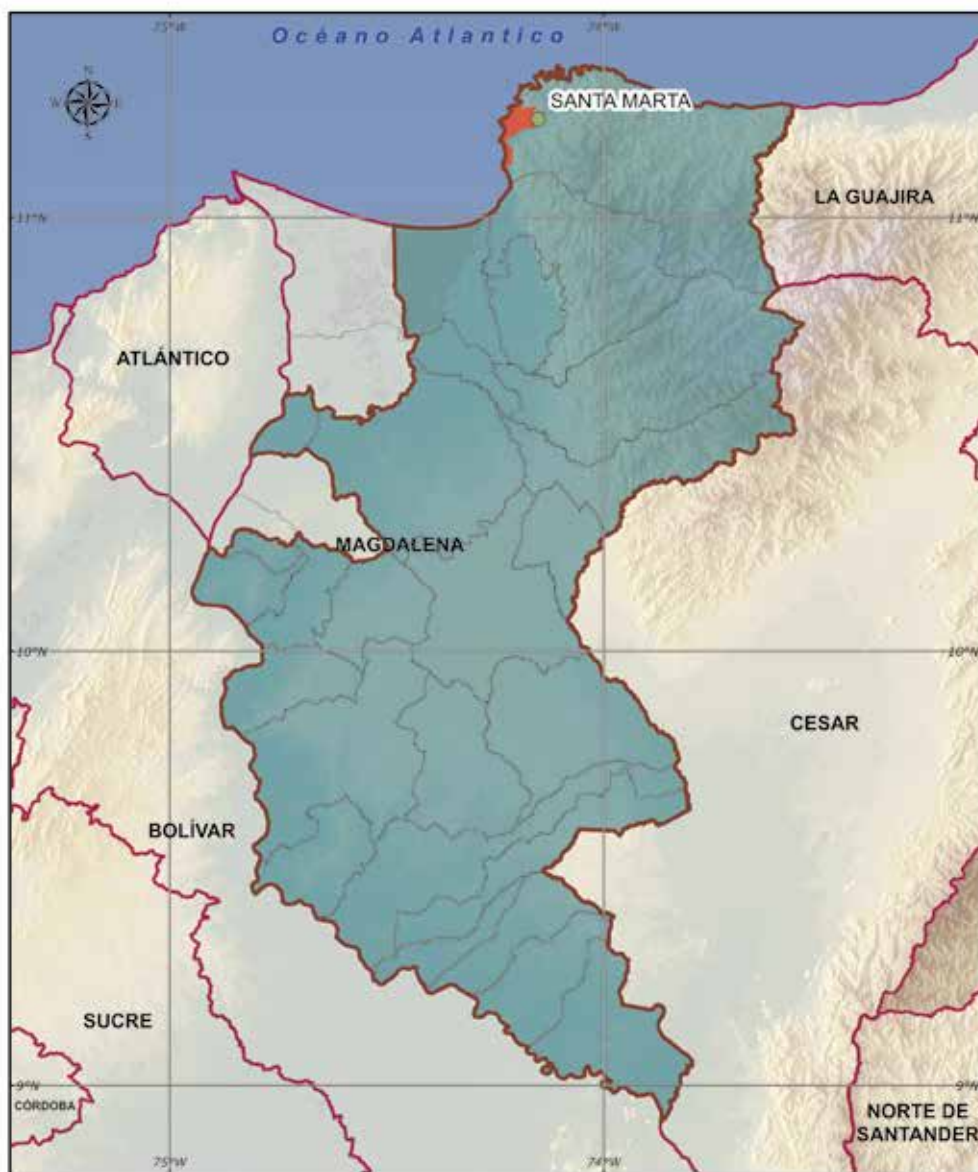
La implementación de la Ley 1448 de 2011, en su componente de restitución representaba un reto para la institucionalidad en especial para la Unidad de Restitución de Tierras, Dirección Territorial Córdoba, porque surgían varios interrogantes: ¿es posible aplicar los procesos de restitución en medio del conflicto armado, siendo el departamento de Córdoba una de las regiones donde tienen presencia activa los actores armados ilegales?, ¿cómo confor-

mar un equipo comprometido, capaz e idóneo, en un tema desconocido para la mayoría de los profesionales que conformarían la Unidad de Restitución de Tierras?, ¿cómo lograr confianza y respeto de las víctimas que veían, la manera en que parte de la institucionalidad pública y privada fue permisiva, negligente y en muchos casos facilitadora para que se dieran los hechos de los que fueron víctimas?

Los resultados obtenidos están cimentados principalmente en cómo se escogieron los diferentes colaboradores de la Unidad de Restitución de Tierras, ajenos a intereses políticos, económicos, familiares o de cualquier índole. Son profesionales comprometidos con las víctimas, con el trabajo en equipo y con la obtención de resultados.

La experiencia obtenida con el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP), y el conocimiento de la problemática sobre la tierra y los territorios del departamento también fue esencial para que los resultados se obtuvieran en tan corto tiempo.

Las soluciones innovadoras, las estrategias implementadas por la dirección territorial fueron replicadas a otras regiones del país. Las relaciones constructivas y cordiales con los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras han permitido una mejoría constante de las solicitudes de restitución que se ponen en su conocimiento, lo que se traduce en que más familias se hayan beneficiado con el proceso.



**UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS
DIRECCIÓN TERRITORIAL MAGDALENA**

IDENTIFICACIÓN	No.
Departamentos	1
Municipios	26
Área de influencia (ha)	2'085.294,75
Oficina Territorial Santa Marta	

CONVENCIONES

- Cabecera municipal
- Jurisdicción Magdalena
- Municipios
- Departamentos

UBICACIÓN GEOGRÁFICA



4.9 La restitución de tierras en el Magdalena: diversidad de escenarios para una misma realidad de despojo, desplazamiento y violencia

Autores:
Fabián Oyaga
Director Territorial Magdalena
Equipo Dirección Territorial Magdalena³⁸

4.9.1 Introducción

El conflicto armado en Magdalena ha tenido lugar en la totalidad del territorio del departamento. Ni siquiera la capital, Santa Marta, destino turístico por excelencia, ha estado alejado de las dinámicas y efectos de la guerra. La Sierra Nevada en su conjunto ha sido el escenario de múltiples episodios de violencia a mano de una gran variedad de actores armados.

Esta ha sido un área estratégica para las luchas armadas insurgentes y contrainsurgentes y para la extracción de recursos naturales y el tráfico de estupefacientes debido a su ubicación cerca al mar y su multiplicidad de ecosistemas. Lo propio ocurre con la zona del bajo Magdalena, que también fue fortín primero, de la guerrilla y luego de los paramilitares que ocasionaron trágicos hechos, masacres y desplazamientos masivos de magnitudes escandalosas. Algunos de sus municipios fueron también escenarios de pactos que sellaron las alianzas entre la clase política y los paramilitares, como los conocidos pactos de Chibolo y Pivijay. Otros, fueron simplemente arrasados y desaparecidos luego de la violencia.

Para responder al reto de estas dimensiones, se estableció desde la creación de la Unidad de Restitución de Tierras, en el año 2012, la Dirección Territorial Magdalena. En este texto se presenta un balance de la gestión de esta dirección territorial, destacando sus principales logros, haciendo mención a algunos de los casos emblemáticos de la región y presentando los principales retos y dificultades encontrados en estos años de trabajo.

³⁸ El presente texto contó en la elaboración con la colaboración de Adriana Patricia Fuentes, subdirectora general de la Unidad. Igualmente, se retoman elementos de los análisis de contexto elaborados por Juana Dávila.

4.9.2 Los inicios del trabajo en el Magdalena

La Unidad de Restitución de Tierras inició labores en el departamento del Magdalena en el año 2012, con el gran desafío de retomar algunos de los casos que había trabajado el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada tiempo atrás y que constituían casos emblemáticos del despojo de tierras en Colombia. Se trataba de los casos de despojo en el municipio de Chibolo, ejecutados bajo el mando del entonces jefe paramilitar del Bloque Norte de las AUC, Rodrigo Tovar Pupo, alias 'Jorge 40'. Los primeros casos no fueron tramitados directamente desde la dirección territorial que apenas estaba en proceso de consolidación y que aún no contaba con un director territorial, por lo cual desde el nivel nacional fueron impulsados.

Posteriormente la Dirección Territorial Magdalena fue abriendo nuevas zonas de trabajo y consolidando su equipo bajo la guía de su director, expandiendo los alcances de la restitución de tierras en un departamento altamente golpeado por la violencia, por la corrupción y por el olvido estatal, donde las comunidades campesinas viven en una situación de pobreza y exclusión extremas. Pero allí, en medio de esas dificultades, la URT se ha encontrado con comunidades llenas de esperanza, con la fuerza de su resistencia y su organización. Esas víctimas que desconfiaban de buena parte de la institucionalidad que les dió la espalda, que perdió sus declaraciones, que ocultó sus denuncias y que estuvo altamente cooptada y permeada por los actores armados, hoy le apuestan a la restitución y con gran dignidad se aferran a sus territorios, exigen sus derechos y buscan una nueva oportunidad de convivencia en paz, luego de haber vivido los rigores de la guerra. Ellas son también las primeras y mejores críticas del proceso en ese trasegar que ha tenido la implementación de la Ley 1448 de 2011, en el Magdalena.

4.9.3 Balance de la gestión de la Dirección Territorial Magdalena

La Dirección Territorial Magdalena inició teniendo jurisdicción en la totalidad de los municipios del departamento, pero luego de la apertura de la Dirección Territorial Atlántico, dicha sede asumió cuatro municipios (Cerro de San Antonio, El Piñón, Remolino y Sitionuevo)³⁹ quedando los restantes a cargo de la sede que se ubica en la ciudad de Santa Marta.

³⁹ Resolución 570 del 25 de junio de 2013 de la Dirección General.

La Dirección Territorial del Magdalena inició actividades en el mes de junio de 2012 y en ese año se comenzó a seleccionar y conformar su equipo de trabajo, lo cual se acompañó con las gestiones adelantadas desde la Dirección General. En el año 2013 se consolidó el equipo humano necesario para comenzar a abordar las acciones para la implementación de la política de restitución en el departamento y hoy se cuenta con un equipo comprometido con el trabajo.

Actualmente hay microfocalizaciones en los municipios de Aracataca, Chibolo, Ciénaga, Fundación, Pivijay, Salamina, Zona Bananera, Plato y Sabanas de San Ángel. Progresivamente se ha ido llegando a diversas veredas y predios de estas zonas y las más de 3.000 solicitudes recibidas dan cuenta de las dismesiones del trabajo en este departamento.

La Dirección Territorial Magdalena, en algunos casos de acuerdo con los hechos ocurridos, la colindancia de los predios y demás situaciones pertinentes ha acudido a la estrategia de presentación de demandas colectivas, y en otros, de acuerdo a la necesidad, se presentan demandas individuales. El municipio con mayor número de demandas es Ciénaga (vereda La Secreta), seguido del municipio de Aracataca que cuenta con dos zonas microfocalizadas (Macaraquilla y Tranquilandia). Se han proferido un número importante de sentencias, que han reconocido los derechos a la restitución y/o formalización de tierras de las víctimas y en las cuales además se han emitido órdenes complementarias, encaminadas a darle sostenibilidad al proceso de restitución y hacer efectiva la reparación transformadora. Entre ellas se pueden señalar el mejoramiento de vías de acceso a los predios, la construcción y dotación de centros educativos, electrificación, saneamiento básico, atención psicosocial y médica, asignación de subsidios de vivienda y proyectos productivos, entre otras.

No obstante, una dificultad ha sido que los términos señalados en la ley para la expedición de sentencias no se han cumplido en todos los casos a cabalidad, pues a la fecha demandas presentadas a comienzos del año 2013 que pasaron de los juzgados al Tribunal de Cartagena, completan más de un año en etapa judicial ante el Tribunal y aun no tiene fallo de restitución. Igualmente aun hay órdenes que no han sido cumplidas por parte de las entidades concernidas.

También es un avance importante que merece ser destacado en la gestión realizada por la Unidad de Restitución de Tierras Magdalena de la mano del

Fondo, la adopción de acuerdos municipales para el alivio predial en ocho de los nueve municipios microfocalizados, en la mayoría de los casos con antelación a las sentencias; para tal fin los funcionarios de la territorial se desplazaron a cada uno de los municipios en los cuales se tuvieron reuniones con los alcaldes, asesores jurídicos y presidentes de los concejos municipales, se les suministró un modelo de acuerdo y de exposición de motivos, se les brindó asesoría técnica y acompañamiento en las sesiones para el debate de dichos acuerdos en los casos requeridos.

Otro de los logros más representativos de la Dirección Territorial Magdalena en el desarrollo del trámite judicial, es la apuesta por la participación de la sociedad civil en el proceso. Generando escenarios de legitimidad, pero sobre todo pensando en la materialización de los derechos a la restitución y la reparación integral a las víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras celebró convenios de asociación con dos reconocidas organizaciones no gubernamentales defensoras de Derechos Humanos del país: la Comisión Colombiana de Juristas y la Corporación Jurídica Yira Castro, para que asumieran la representación judicial, en casos de singular importancia en el departamento del Magdalena, en los municipios de Chibolo, Plato, Zona Bananera, Fundación, Pivijay, Ciénaga y Aracataca. La experiencia y trayectoria de estas dos ONG, y su vinculación con la región y el conocimiento acumulado a lo largo de muchos años de litigio en defensa de los Derechos Humanos, tanto a nivel nacional como internacional, genera mensajes de confianza a las víctimas, que vieron cómo en el pasado reciente se presentaron tantos hechos de despojo que involucraron no solo a los actores armados, sino también a funcionarios públicos, autoridades civiles y al capital multinacional, a través de múltiples y sofisticadas tipologías de despojo, tal como se ha venido evidenciado en los casos tramitados.

En Magdalena también se ha promovido la participación en los espacios de articulación interinstitucional y lograr el compromiso de los entes territoriales con lo que a ellos compete en materia de restitución de tierras. Para esto, escenarios como los comités territoriales de justicia transicional, reuniones interinstitucionales y las audiencias de seguimiento convocadas por los jueces y la procuraduría delegada para restitución, han resultado fructíferos espacios para impulsar y reforzar el compromiso de las entidades con la ley.

Finalmente, hay que destacar que también la Dirección Territorial Magdalena ha trabajado en la implementación de la restitución para las comuni-

dades étnicas asumiendo los mandatos contenidos en los decretos ley 4633 y 4635 de 2011. Así, se han realizado estudios preliminares para casos de pueblos indígenas que se encuentran asentados en el departamento y que sirven de base para la adopción de medidas preventivas y también para el inicio de la caracterización de afectaciones territoriales. Ya se cuenta con el estudio preliminar del caso del resguardo Chimila de Issa Oristunna del pueblo indígena Ette Ennaka (Chimila) conformado por cuatro comunidades, 221 familias y según datos aproximados entre 1.058 y 1.714 personas.⁴⁰ El Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional ha considerado a los Chimilas como uno de los 34 pueblos indígenas más amenazados por causa del conflicto armado en Colombia y en los últimos meses en el marco de elaboración del Plan de Salvaguarda Étnica que ordena el Auto 004, se han encontrado familias Ette en municipios como Chimichagua, Pinto, Granada, Plato, San Juan del Cesar, Riohacha que abandonaron el territorio por causa del conflicto armado y de las cuales no se tenían noticias. Es urgente realizar un estudio que permita saber las épocas en las cuales abandonaron el territorio y las causas relacionadas con el conflicto. Con lo antes señalado la Dirección Territorial Magdalena proyecta en colaboración con la Dirección Territorial Cesar Guajira y la Dirección de Asuntos Étnicos del nivel nacional, iniciar la etapa de caracterización.

También se han iniciado acercamientos con el pueblo Kogui de la Sierra Nevada de Santa Marta para implementar allí las medidas de restitución étnica de acuerdo al proceso concertado con dicha comunidad.

4.9.4 Algunas historias del despojo en la región

Villa Luz, Santa Rosa y Las Tolúas, los pioneros de la implementación del trámite de restitución

La experiencia de trabajo en la zona rural de los municipios de Chibolo y Plato en el Magdalena, fue junto con la de Mampuján en Bolívar, pionera en la implementación de la restitución de tierras. Una vez definidas por el Consejo de Seguridad Nacional las primeras macrozonas para la implemen-

⁴⁰ La primera cifra es del Censo del Consejo Noruego de refugiados y la segunda del Censo Proyecto Etnoeducativo del pueblo Ette Ennaka, 2012.

tación del registro, era necesario iniciar el proceso administrativo que está descrito en el Decreto 4829 de 2011, pero que hasta ese momento nadie había aplicado.

Así, se diseñaron las primeras herramientas y formatos, se hicieron las primeras jornadas comunitarias y se escribieron los primeros actos administrativos, entre ellos las resoluciones por medio de las cuales se microfocalizaron los predios Villa Luz, Santa Rosa y Las Tolúas ubicados en Plato y Chibolo respectivamente. Estos predios y otros aledaños que se trabajarían más adelante, venían siendo objeto de diversas acciones tendientes a revertir entuertos jurídicos que impedían el disfrute de esas tierras por parte de los campesinos que estaban allí desde la década del ochenta y que en 1997 fueron desplazados por los paramilitares al mando de alias 'Jorge 40'.

El proceso se desarrolló, además, dando un lugar muy especial a la participación de las comunidades, que venían siendo acompañadas por una organización de Derechos Humanos, con la que también interlocutó la Unidad de Restitución de Tierras. Luego de la caracterización de los predios y las familias, de reconstruir las historias de estas comunidades que viven en la zona rural a más de tres horas y media de las capitales más cercanas (Barranquilla, Santa Marta o Valledupar), se profirieron los primeros actos de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y se presentó en agosto de 2012 la primera demanda de restitución a favor de las seis familias víctimas del predio Villa Luz, que ya tuvo sentencia favorable. Luego se presentaron las demandas de las familias víctimas desplazadas de los predios Santa Rosa y las Tolúas que igualmente ya tienen decisión judicial que reconoce sus derechos sobre esos predios.

Un rasgo muy particular de estos casos fue que allí se encontró una comunidad muy organizada luego del proceso de retorno auto gestionado que les permitió recuperar la tenencia material de sus predios. Sin embargo, más de 30 años había durado la lucha por los títulos sobre la tierra, desde aquellas primeras gestiones hechas a finales de los ochenta ante el Incora para que les adjudicara. Esos títulos solo fueron una realidad gracias a la orden judicial proferida por el Tribunal y los jueces de restitución. Igualmente, un rasgo característico de estos casos, fue el haber encontrado sobre los predios vecinos de aquellos reclamados en restitución, otros a los cuales las víctimas de desplazamiento no retornaron pero dispusieron de ellos, negociándolos con otros campesinos de la zona. Quienes los ocupan ac-

tualmente, al no ser víctimas de despojo y abandono no pudieron acceder a la Ley 1448 de 2011, pero también esperan poder gozar del derecho de acceso a la propiedad de la tierra y que el Incoder se haga presente y atienda sus solicitudes de adjudicación. Aún esperan que se cumpla la orden del juez de restitución de tierras que ordenó que respecto de ellos se surtieran los procesos establecidos en la Ley 160 de 1994 para dotar de tierra a los campesinos y campesinas.

Luego de estos primeros tres casos, otros predios como los de los lotes La Boquilla, Santa Martica y Las Planadas que corresponden igualmente a áreas afectadas por los desplazamientos masivos ocurridos en 1997, han venido siendo atendidos.

Un secreto guardado en las faldas de la sierra.⁴¹

La parte alta de los municipios de Ciénaga, Santa Marta y Fundación, donde se encuentra ubicada la vereda La Secreta, estuvo bajo el dominio pleno de las guerrillas del ELN y de las Farc-EP entre 1982 y 1997 aproximadamente. Al cabo de varias tomas a los centros poblados de la región, la policía desistió de tener allí estaciones o de hacer patrullajes. A partir de ese último año, el clan de los Rojas, también conocido como Autodefensas del Palmor, que había sido expulsado del corregimiento del mismo nombre a comienzo de los 90, intentó restablecer su presencia en la zona al parecer con ayuda del Bloque Norte de las AUC, que había iniciado su expansión hacia esa zona del Magdalena. Así, este “consorcio” paramilitar condujo una serie de incursiones armadas contra las comunidades de la zona de La Secreta y alrededores, a lo largo de las cuales hombres fuertemente armados asesinaron, torturaron y abusaron sexualmente de personas acusadas de colaborar con las guerrillas de las Farc-EP y el ELN.

El episodio más sangriento de ese período fue la masacre de la Secreta y la Unión,⁴² ocurrida entre el 12 y el 17 de octubre de 1998, y en la que fueron torturados y asesinados al menos 20 habitantes de la zona por un grupo numeroso de hombres armados y vestidos con camuflado. Cundió el

⁴¹ Este relato del contexto de la vereda La Secreta es tomado del trabajo elaborado por Juana Dávila para algunas de las demandas presentadas por la territorial.

⁴² La prensa escrita local y nacional se refirió a los hechos como la masacre de San Pedro de la Sierra pero esa denominación es incorrecta.

terror entre los vecinos y en cuestión de horas entre 120 y 180 personas de las veredas La Secreta, Unión, Nueva Unión y el Congo se desplazaron a la zona urbana de Ciénaga y de San Pedro de la Sierra y de ahí a otras ciudades del país.

El grupo armado continuó su recorrido por la zona. Entre los días 14 y 17 procedió a asesinar y desaparecer al menos a otras 12 personas en las veredas de Parrandaseca, la Unión y vecinas. Así, otro tanto se fue desplazando en el curso de los siguientes días.

El Ejército ingresó algunos días después a algunas partes de la zona cuando ya se habían retirado los asesinos. No registraron combates ni capturas. El CTI, por su parte, intentó hacer el levantamiento de los cadáveres que habitantes no habían podido recuperar pero fue repelido por el ELN.

Algunos vecinos permanecieron en la zona, en particular, aquellos ubicados en el área conocida como el Aguja y en los meses siguientes padecieron los episodios de la disputa territorial que apenas comenzaba entre Farc-EP - ELN y el clan de los Rojas. Eventualmente los que huyeron tras la masacre retornaron a sus predios pero muchos tuvieron que desplazarse nuevamente en los años siguientes por cuenta de las tensiones.

Los pobladores de La Secreta han padecido una larga historia de violencia por parte tanto de guerrillas como de las denominadas autodefensas. Sin embargo, ningún hecho ha sido tan devastador para efectos del tejido social y la vida económica y psíquica de la comunidad, como la masacre de octubre de 1998.

Aún así, en medio de la inseguridad, la comunidad ha logrado retornar una y otra vez al territorio y restablecer la relación material con sus predios. Actualmente algunos habitan directamente en ellos, mientras que otros hacen visitas semanales a los cultivos. En cambio, pocos han conseguido formalizar el vínculo y si bien han iniciado gestiones ante el Incoder para la adjudicación de baldíos, no han obtenido resultados a la fecha. Varias de las víctimas de estos hechos son hoy reclamantes de restitución, algunos ya tienen sentencias favorables y en el marco de este proceso por fin obtuvieron los títulos de propiedad que habían ansiado desde mucho tiempo atrás. Las víctimas de La Secreta han encontrado una luz de esperanza, están retornando y han comenzado a recomponer su tejido social.

La historia de las trillizas: el primer caso de restitución a menores de edad

Cuando las trillizas Castillo Baena tenían apenas tres años de edad, la violencia les arrebató a su madre, su padre, su hermano mayor y su tío. Trece años después de estos trágicos hechos, recibieron la sentencia de restitución sobre el predio que en el municipio de Ciénaga en la vereda La Secreta, tienen como la herencia que les dejaron sus padres.

Este es el primer caso con sentencia de restitución a favor de menores de edad, que implicó para la Unidad de Restitución de Tierras importantes retos en el abordaje y que lleva a la práctica los contenidos de la Ley 1448 de 2011 en cuanto al reconocimiento de los derechos sobre la tierra para niños, niñas y adolescentes huérfanos, como garantía del enfoque diferencial.

La restitución en Pivijay: experiencias a favor de grupos de mujeres

En Pivijay también se adelantan acciones tendientes a la implementación de política pública de restitución y dentro de las acciones más relevantes se destaca el trabajo en el corregimiento La Avianca en los predios denominados Los Playones, San Marcos, San Marcos I, Los Genios, Los Genios 2, Los Genios 3 y Los Genios 4. Dentro de los elementos a resaltar se cuenta con un proceso de organización de mujeres victimizadas por hechos de grupos armados y entidades estatales y el acompañamiento de una organización de la sociedad civil como es COLEMAD. Este caso presenta gran relevancia por la presencia de diversas modalidades de despojo conjugadas y reviste gran complejidad por las condiciones estructurales del predio (suelo, explotación, climáticas) y la necesidad de determinar la condición de las personas que se encuentran en el predio actualmente.

También se adelanta el trámite administrativo en los predios La Gloria, Paraver y el Alivio del corregimiento La Avianca, el cual presenta el ingreso de familias campesinas en la década de los noventa que llegaron provenientes de Fundación con la intención de explorar económicamente las tierras para la agricultura y ganadería y se establecieron con otras familias, que cultivaban pan coger. Estas familias campesinas fueron afectadas por hechos violentos que se presentaron en la zona para el año 1992, fueron objeto de hostigamiento

y amenazas por parte de grupos armados al margen de la ley, lo que impidió hacer uso y goce de estos predios. En este caso hay complejidad derivada de la preclusión del proceso extinción de dominio en contra de la familia que manifiesta ser legítima propietaria de los predios solicitados y solicitud de medida de protección del predio en virtud de la Ley 387 de 1997.

Salaminita: el corregimiento que la violencia borró del mapa

Otro de los casos emblemáticos en los que ha trabajado la Dirección Territorial Magdalena, es el de Salaminita, símbolo de la indolencia y el silencio, que ocultó la desaparición entera de un pueblo. Lo que antes se conocía como el corregimiento de Salaminita, hoy en ruinas, estaba ubicado en la parte norte del municipio de Pivijay, a orillas de la vía que del municipio de Fundación va hacia la cabecera municipal de Pivijay. La historia de las comunidades en esta zona se remonta a mediados del siglo XX, cuando los primeros pobladores comenzaron a llegar al lugar y establecerse en predios donde se dedicaron a cultivar productos de pan coger, a la cría de animales de corral y, en menor medida a la ganadería.

Varias de sus veredas fueron testigos de acciones de grupos armados, que se dedicaban a realizar retenes en la vía de manera frecuente. La presencia del paramilitar alias ‘Esteban’, propició que en Salaminita y sus alrededores fuese constante la aparición de cadáveres sin identificar. La Inspectora de Policía, informaba a las autoridades de Pivijay o de Fundación para que realizaran los levantamientos de los cadáveres, pero en muchas ocasiones no atendieron el llamado.

El 7 de junio de 1999 comenzaron los hechos que llevarían a la desaparición del pueblo. Ese día,

(...) en horas de la noche, en el corregimiento de Salaminita incursionó un grupo armado no identificado que asesinó a tiros a la inspectora de policía María del Rosario Hernández Álvarez y al campesino Oscar Enrique Barrios Rivera. Desde ese día los desplazamientos de familias son más numerosos hacia los municipios de Pivijay y Fundación.⁴³

⁴³ Diario *El Tiempo*, 16 de junio de 1999.

Luego de cometer los tres asesinatos los paramilitares no permitieron que las personas se fueran y mucho menos que nadie llorara por ellos, amenazándolos que quien llorara también se moría, sin importar que fuera familiar de alguna de estas personas muertas, todo el mundo enmudeció, nadie dijo nada. Después de los crímenes, los paramilitares se subieron al mismo camión en donde habían llegado y se fueron. Todos los habitantes del corregimiento Salaminita salieron desplazados esa tarde.

En la Fiscalía 31 perteneciente a la Unidad de Justicia y Paz, se encuentra la versión libre de los postulados Dani Daniel Velázquez Madera, alias 'José Cabeza', y Deiro Elías Londoño Garcés, alias 'Careniña', quienes al preguntarles sobre los hechos del 7 de junio de 1999 en el corregimiento de Salaminita dijeron lo siguiente:

(...) a los 5 días regresó el mismo grupo al mando de Esteban, con un buldócer que se encontraba en una de las fincas aledañas llamada Villa Érica, de propiedad del señor Pedro Martínez; un paramilitar apodado El Gitano encendió el buldócer y procedió a derribar parte de las casas del pueblo, no contentos se llevaron todo el ganado y los víveres de las tiendas.⁴⁴

Otros testimonios dicen que:

(...) con una catapila (sic) y maquinaria pesada y destruyeron todas las viviendas, construcciones y demás que había en el mismo. Arrasaron con el puesto de salud, la escuela, tiendas y demás.⁴⁵

(...) Donde estaba el puesto de salud, el colegio, corrieron las divisiones de su finca. Los paramilitares se llevaron las lámparas del pueblo, las tejas, transformadores, desvalijaron al pueblo, hasta la virgen del Rosario se la llevaron.⁴⁶

La investigación del Centro de Memoria Histórica y de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, en el documento publicado como *Mujeres y Guerra, Víctimas y Resistentes en el Caribe Colombiano*,⁴⁷ reseñó

⁴⁴ Según consta en el expediente con radicado 86566 en la Fiscalía 21.

⁴⁵ Testimonio de una víctima reclamante de restitución.

⁴⁶ Extraído de la declaración de una persona reclamante de restitución.

⁴⁷ Consultado en http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/mujeres-y-guerra_1.pdf, el 12 de junio de 2013, página 244.

la destrucción del caserío así: “También arrasaron pueblos que hoy son fantasmas porque están abandonados completamente, aunque todavía aparecen en el mapa de Colombia.” Aunque no se sabe la fecha exacta, lo cierto es que Salaminita ya no está al lado de la carretera en donde se veía antes de 1999.

Estas son apenas algunas de las múltiples historias que la Unidad de Restitución ha escuchado y reconstruido. Son solo el inicio del camino que aún falta por recorrer.

4.9.5 Retos para la Dirección Territorial Magdalena

La diversidad de las modalidades del despojo gestado en la zona y el alto número de víctimas es una de las realidades con las que se enfrenta este trabajo día a día, a la par de las dificultades que se han tenido que sortear en el desarrollo del trabajo y que hoy son los principales retos:

- Efectividad en el trámite de la notificación personal a los solicitantes, por las dificultades en el acceso a los predios en áreas rurales apartadas donde no llega el correo postal, ocasionan demoras para que los actos administrativos cobren fuerza ejecutoria. Para sortear esto, los envíos de correspondencia han sido acompañados de reuniones de socialización y explicación a las comunidades de los contenidos de los actos administrativos en un lenguaje claro y asequible, que aterrice a la realidad de las víctimas su contenido jurídico.
- Demoras con la entrega oportuna de la información por parte de IGAC, el Incoder, el ICBF y la Fiscalía de Justicia y Paz también han retrasado algunos de los trámites.
- Presencia de segundos ocupantes en algunos casos, lo que hace necesario su caracterización en aras de poder garantizar una adecuada documentación de las situaciones acaecidas e integrarlas buscando soluciones que reconozcan la complejidad de los casos y las situaciones de vulnerabilidad de muchos de los involucrados. La restitución no puede convertirse en un escenario de disputa entre quienes han estado en situación de pobreza históricamente y las víctimas que igualmente han sido antes que víctimas, pobres y excluidas. Tomar en

serio el enfoque de acción sin daño y apostarle a la reconciliación de las comunidades es pues el gran reto.

- Necesidad de actuación integral del Estado: la aplicación de una política como la de restitución de tierras debe reconocer sus alcances y potencialidades pero también sus limitaciones. Los problemas del sector rural van mucho más allá de lo que la Ley 1448 de 2011 busca abarcar. Por ello, un gran reto de la aplicación de esta política para el departamento, y para todo el país, es poder lograr que las intervenciones en territorio sean integrales y complementarias por parte de todo el Estado. Que no se atienda solo el problema del despojo y el abandono a causa de la violencia, sino que lleguen también a las comunidades las soluciones a los otros problemas, de la mano de las autoridades que tienen la responsabilidad de asumirlo. Así por ejemplo, se presenta como un importante desafío lograr la operatividad de los subsidios de vivienda de interés social rural en menor tiempo. Muchas veces las comunidades tienen la voluntad de retorno, ya tiene sentencia favorable y título de propiedad pero aún no tienen una vivienda para devolverse a la tierra. Los tiempos y mecanismos de programa de vivienda deben corresponder con las necesidades de la justicia transicional.

4.9.6 Conclusiones

Los resultados de la Unidad de Restitución de Tierras en el Magdalena han sido muy positivos en diversos sentidos. No solo porque hay un importante número de zonas microfocalizadas, de solicitudes tramitadas y de demandas presentadas sino porque además las comunidades reconocen y agradecen la efectividad del proceso. También se evidencia la recuperación de la confianza en la institucionalidad, gracias al compromiso con el que los servidores de la URT han asumido el trabajo y el contacto con las víctimas. La tarea es muy grande. El despojo en el Magdalena no solo se llevó las tierras o les cambio sus dueños y sus usos, además proscribió las organizaciones campesinas y minó el tejido social y las organizaciones de base. Este proceso, como todos aquellos que apunten al posconflicto, deben generar condiciones para que esa sociedad, esas organizaciones que fueron exterminadas puedan resurgir, para que las comunidades puedan retornar, para que los hechos victimizantes no se repitan y para que las condiciones del futuro sean mejores que las del pasado de violencia y exclusión.

4.14 ¿Restituyendo tierras en medio del conflicto armado? Realidad o ficción, ¿qué ha pasado en Magdalena Medio?

Autor:

Fabio Andrés Camargo Gualdrón

Director Territorial Magdalena Medio

Equipo Dirección Territorial Magdalena Medio

4.10.1 Introducción

Con el proceso de restitución de tierras, hoy las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras cuentan con una institucionalidad especializada para resolver sus reclamaciones relacionadas con los bienes inmuebles que perdieron con ocasión con el conflicto armado; también, cuentan con distintos mecanismos de protección de los derechos a la propiedad, posesión y ocupación, excepcionales y acordes a filosofía de la justicia transicional civil y agraria, como modelo excepcional de justicia que parte del reconocimiento de la vulnerabilidad y desigualdad de quien sufrió el daño: la víctima.

El proceso de restitución de tierras, corresponde a un mínimo de justicia; a una obligación del Estado de construir políticas públicas diferenciales a favor de los grupos más vulnerables, y un deber ético de reparar a las personas que sufrieron daños a causa de la violencia armada. Gracias a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, las comunidades son escuchadas, reconocidas y protegidas, contrario a lo sucedido décadas atrás donde los poderes salvajes y anti democráticos se subrogaron de facto con el poder de las armas las atribuciones de la justicia legalmente establecida, y simulaban juicios para resolver los conflictos que entre campesinos se presentaban relacionados con la tierra.

Pero más allá del logro de haber construido e implementado un modelo de justicia transicional, se resalta la materialización de la justicia en las distintas sentencias que se han dado en el marco del proceso de restitución de tierras, en las cuales se reconocen los daños morales y materiales que sufrieron las familias víctimas. En un sentido más amplio sobre el alcance de

esta forma especial de reparación, vale la pena tener en cuenta lo que Leckie Scott afirma:

(...) El proceso de restitución proporciona así las bases legales y formales para deslegitimar la adquisición arbitraria de territorio, bienes, propiedad inmueble (a veces mueble) y tierras, y para devolver la posesión de esos bienes a aquellas que tienen legítimo derecho a ellos. La restitución permite facilitar los daños que hayan ocurrido producto de actos ilegales.⁴⁸

Esbozado lo anterior, en las próximas líneas se presenta la experiencia de la Unidad de Restitución de Tierras en Magdalena Medio, en sus primeros años de funcionamiento, que camina a diario por las tierras que están siendo reclamadas por centenares de familias, que en el pasado las perdieron a sangre y fuego, deteniéndonos en la historia de los municipios que hasta el momento protagonizan la restitución en esa vasta región.

4.10.2 Sembrando justicia en 108 municipios

Para la Dirección Territorial Magdalena Medio, su área de intervención es una región geográfica, social, económica y cultural configurada por un conjunto de territorios distribuidos en cuatro departamentos que confluyen y configuran una zona en la parte media del río Magdalena, a saber: Antioquia, sur de Bolívar, Santander y sur del Cesar.

La estructura agraria de dicha región y la dinámica de la tenencia de la tierra ha sido conflictiva históricamente: las tomas de tierras en los años 70 y 80 a predios considerados como “ociosos” o inexplorados, la prominencia del latifundio y la gran propiedad tradicional e industrial frente a movimientos sociales de sectores y grupos de la sociedad marginal (casos de Sabana de Torres y San Alberto), actividades de uso ilícito alrededor de la economía de la coca (casos del sur de Bolívar), fueron algunos de los factores para que el conflicto armado entre grupos ilegales de guerrillas y paramilitares llegara a uno de sus picos más altos a mediados de la década del 90 y la primera del 2000.

⁴⁸ Leckie, Scott. *New Directions in housing and property rights of refugees and displaced persons*. Traducción de Carlos F. Morales de Setien. 2003, Página 83,

La guerra que afectó a los pobladores del Magdalena Medio conllevó a graves y sistemáticas violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, cuya dimensión fue considerada como una de las más altas de Colombia. Sus bienes y patrimonios fueron sensiblemente afectados y sus proyectos de vida deshechos con ocasión de la violencia armada. El abandono y despojo de tierras fue una de las expresiones más significativas y es parte de la crisis humanitaria que ha vivido esta región.

En la organización administrativa de la Unidad de Restitución de Tierras se encuentra la Dirección Territorial Magdalena Medio, quien tiene a cargo una diversa y extensa jurisdicción de 108 municipios, de los cuales 87 quedan en Santander, 12 en el sur de Bolívar, 7 en el sur del Cesar y 2 de Antioquia.

Cumpliendo con el principio de gradualidad y progresividad establecido en la Ley 1448 de 2011, que busca la implementación del proceso de restitución de tierras de manera estable y coherente, comenzando en las zonas más golpeadas históricamente por los fenómenos del despojo y abandono forzado de tierras y donde existan condiciones de seguridad como garantía de no repetición para las víctimas, la Dirección Territorial Magdalena Medio, arrancó el proceso en los municipios de San Alberto, departamento de Cesar; Sabana de Torres, Puerto Wilches, Rionegro, San Vicente, Carmen de Chucurí y Betulia en Santander; y en Simití y San Pablo, municipios del sur de Bolívar.

Con fecha de corte 15 de junio del 2014, se han recibido cerca de 4.000 solicitudes sobre predios ubicados en la jurisdicción de Magdalena Medio.

A partir de las solicitudes y predios que han sido incluidos en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas, la Dirección Territorial Magdalena Medio ha presentado más de 150 demandas en las que se solicita la restitución de casi 3.000 hectáreas.

Cabe mencionar, que para resolver los casos del Magdalena Medio la dirección territorial cuenta con oficina en Barrancabermeja y en Bucaramanga; a su vez el Consejo Superior de la Judicatura ha creado cinco despachos judiciales que conocen de las solicitudes o demandas de restitución que presenta esta territorial, los cuales se encuentran ubicados en Bucaramanga, Barrancabermeja y Valledupar.

4.10.3 Diálogo social y participación de todos los actores

Reconstruir historias de vida marcadas por hechos luctuosos y ocurridos décadas atrás, y tratándose de casos donde la prueba de lo ocurrido desapareció o sencillamente no se tiene, implica un gran esfuerzo en el trabajo investigativo que realiza la Unidad de Restitución de Tierras, quien todos los días se enfrenta al reto de buscar y armar las piezas del “rompecabezas”, pues su misión consiste en fundamentar probatoriamente el relato del reclamante, quien al hacer la solicitud no cuenta con todo el material probatorio para demostrar lo que pasó. En esta labor, el equipo de la territorial ha escuchado cientos de historias, lamentablemente llenas de dolor y lágrimas, pues sus protagonistas son mujeres viudas, niños huérfanos, adultos mayores que envejecieron luego del destierro de sus bienes.

Paralelamente se cuentan las historias de los propietarios actuales de los predios, algunos dedicados a la ganadería, a la siembra de palma, agricultura, etc. Con ellos se ha establecido un diálogo amable, respetuoso y considerado, que no solo ha buscado escuchar y ofrecer orientación legal acerca de sus derechos, sino también sensibilizar sobre el drama de las familias despojadas y desplazadas; un asunto muy importante en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es conocer la realidad del territorio, toda vez que en algunos casos el propietario actual del predio reclamado, no fue el despojador, ni tampoco estuvo asociado con las violaciones de Derechos Humanos en la zona.

Los espacios de diálogo han sido enriquecedores para todas las partes. Gracias a ellos, los propósitos de la Dirección Territorial Magdalena Medio también se han encaminado en la aplicación de la ley, bajo el enfoque de acción sin daño, la atención especializada a todas las caras de la historia del despojo de tierras y el acercamiento entre víctimas y la comunidad que ocupa los predios que fueron despojados por causa del conflicto armado.

Los matices del conflicto armado, tanto en sus inicios, como en su evolución y el momento actual que vive el país con anhelo de paz y reparación, son infinitos. Se ha entendido que esta política de Estado debe ser evolutiva y adaptarse a las diferentes situaciones que se van identificando a través del acercamiento continuo y el diálogo con la población, gracias a que se comprende que cada caso es único y debe ser tratado de manera especial.

Todo esto se traduce en una optimización de los recursos y la implementación articulada y conjunta de los instrumentos judiciales, sociales, comunicativos y operativos con los que se cuenta, para llevar la justicia hasta todos los rincones del Magdalena Medio, para subsanar en la mayor y mejor medida las nefastas consecuencias que la violencia ha dejado en la sociedad y que hoy son reconocidas y cuentan con todo el respaldo y el apoyo del Estado colombiano.

4.10.4 La historia de dos de los municipios más golpeados por la violencia

El caso de San Alberto, Cesar: de Caserío a municipio escenario de despojo

A San Alberto, un municipio ubicado al sur del Cesar, se puede llegar por carretera en solo dos horas desde Bucaramanga. Aunque actualmente cuenta con más de 19.000 habitantes, hacia los años 60 ni siquiera constituía un municipio, era un pequeño caserío que por sus tierras ricas para la agricultura, la ganadería, un suelo con depósitos de hidrocarburos y un ferrocarril que lo acercaba a los sectores aledaños “servía de fonda y estadero para los vaqueros que movían el ganado de la costa a Santander.”⁴⁹

Las movilizaciones sociales siempre fueron protagonistas de este escenario. Primero con los trabajadores sindicalistas de Indupalma (Sintraindupalma), quienes hicieron huelgas incluso antes de la incursión de los grupos armados. Para finales de los 80, cuando ya San Alberto había sido constituido como municipio, la alianza obrera, campesina y popular afianzó luchas sociales en la región.

En este periodo, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), se encargó de identificar tierras que no cumplieran con la función social de propiedad y que estuvieran inadecuadamente explotadas. De estas recuperaciones resultaron los barrios obreros en el casco urbano y también varias parcelaciones que el Incora adjudicó. En esta misma década, empezaron a hacer presencia las guerrillas en el municipio.

⁴⁹ Fadul Ortiz, Miguel (2001), Alianzas por la Paz: El modelo de Indupalma, Indupalma, Bogotá, p. 10. Disponible en: http://www.indupalma.com/sites/default/files/gallery/Informe_Alianzas_por_la_Paz_fadul-esp.pdf

Las guerrillas y San Alberto

El M19, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP) hicieron despliegue de toda su fuerza y crueldad durante los nefastos años ochentas en esta población. Durante los noventas, su accionar se vio limitado por la presión paramilitar y los operativos de la Fuerza Pública.⁵⁰

Según el informe del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República,⁵¹ el frente Camilo Torres es el más antiguo del ELN y fue conformado en 1967 entre Santander y el Cesar. La crisis tocó a este grupo durante los 70 gracias a un ataque casi fulminante que sufrió su mando en Anorí, Antioquia, y a una serie de purgas interna. Entre 1989 y 1991 surgieron los frentes Manuel Gustavo Chacón en Barrancabermeja y en el sur del Cesar y el Claudia Isabel Escobar Jerez en Norte de Santander. Hacia 1983, el ELN se expande gracias a los recursos de sectores como el petrolero, el energético, el minero y el agropecuario. Secuestro, extorsión y hurto predominaron en este período.

El Observatorio, en lo referente a las Farc-EP, indica que se expandió en Cesar, Norte de Santander y Santander. Su frente 20, fundado en 1983 y consolidado hacia los 90, buscó establecerse en las partes altas de los municipios La Esperanza y Cáchica al Norte de Santander, El Playón, Rionegro y Sabana de Torres en Santander y San Alberto y San Martín en el Cesar, para crear una cadena de frentes sobre la izquierda de la cordillera oriental, desde el Sur de Santander hasta Venezuela. Extorsiones, secuestros, 'boletoes', robos y las lamentablemente famosas vacunas, fueron las herramientas de las Farc-EP para apoderarse del dinero producido por los empresarios agrícolas y ganaderos entre los 80 y 90.

La arremetida paramilitar

El primer grupo paramilitar en la zona fue de Rodolfo Rivera Stapper,⁵²

⁵⁰ Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz, Escrito para el desarrollo de audiencia de formulación de cargos, postulado Juan Francisco Prada Márquez, Fiscalía General de la Nación, Bucaramanga, 3 de mayo de 2011. P. 5.

⁵¹ Vicepresidencia de la República (s.f.), Dinámica de la confrontación armada en la confluencia de los Santanderes y el Sur del Cesar, Observatorio del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, Bogotá.

⁵² La familia a Rivera Stapper fue una de las fundadoras de San Alberto, pues fue fundado el 20 de mayo de 1955 por Luis Felipe Rivera Jaimes. Esta familia logró acaparar una porción importante de tierras del municipio. De hecho, según el ex alcalde de San Alberto Víctor Lizcano (1991-1992), "el 80% de los predios urbanos estaba a nombre de los Rivera Stapper". Entrevista el 30 de mayo de 2013.

político del Partido Conservador y primer alcalde de San Martín, Cesar, una vez se hizo municipio. Él, también diputado y Representante a la Cámara por este departamento, fue asesinado por las Farc-EP en 1994. El siguiente grupo fue el de Roberto Prada Gamarra y el siguiente, el de Juan Francisco Prada Márquez, alias 'Juancho Prada 2', que empieza a operar en 1992 y logra consolidarse en toda la zona, incluyendo Ocaña en Norte de Santander.

Hacia 1996 la mayor parte de estos grupos convergían bajo la sombra de las Autodefensas Unidas de Santander y el Sur del Cesar (AUSAC), comandadas por Juan Francisco Prada Márquez, posteriormente bajo las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). La estructura se desmovilizó como el frente Héctor Julio Peinado Becerra del Bloque Norte de alias 'Jorge 40', en 2006.

4.10.5 Abandono y despojo de predios en San Alberto con ocasión del conflicto armado

Casos La Carolina, Tokio, 7 de Agosto y Los Cedros

En la década de los 90, se parcelaron varias fincas, entre ellas las denominadas La Carolina, Tokio, 7 de agosto y Los Cedros. Los predios adjudicados a los campesinos y pobladores, hoy solicitantes de restitución, fueron objeto de despojo y/o abandono forzado con ocasión de hechos violentos sucedidos en su contra, perpetrados por estructuras paramilitares bajo los mandos de Roberto Prada y 'Juancho Prada', líderes de las AUSC y por eso, los predios ubicados en esas parcelaciones, se encuentran en el Registro de Predios Despojados para la Restitución que administra la Unidad de Restitución de Tierras, como casos de la Dirección Territorial Magdalena Medio.

Los predios y el acceso a la tierra por campesinos y pobladores de San Alberto, Cesar.

Con respecto al origen y procedencia de los predios en cuestión, se trata de parcelas adjudicadas por el Incora a campesinos y pobladores de San Alberto, quienes años anteriores (década de los 80 e inicios de los 90) invadieron terrenos de haciendas llamadas de la misma manera, al considerar que estaban inexploradas por sus propietarios en aquella época. Dichas

haciendas eran de propiedad de ganaderos y terratenientes que habían salido de la zona debido a las vacunas, extorsiones y amenazas que la guerrilla realizó contra este sector económico en el sur del Cesar durante la década de los 80.

Para la época de las ocupaciones de hecho de los predios en mención, tanto el ELN como las Farc-EP tuvieron presencia en el territorio del sur del Cesar, específicamente el Frente Camilo Torres del ELN, estructura armada que tuvo control en la zona donde se ubican dichos predios.

Por otra parte, el Estado colombiano, mediante la Ley 135 de 1961 o Ley de Reforma Agraria, en su artículo primero propendía por la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento.⁵³ En dicho período, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), con fuerte incidencia en el sur del Cesar, alentaba a campesinos para que hicieran tomas de hecho o “recuperaciones de tierras”⁵⁴ con el fin de convertirse en beneficiarios de dicha ley. Después de la Ley 135, ante el número cada vez más creciente de invasiones por parte de campesinos de la ANUC en la Costa Atlántica y en todo el país, el Estado proclamó la Ley 30 de 1988 que entre otras medidas prohibió la titulación de tierras tomadas mediante vías de hecho.

En el marco descrito, tanto los procesos de los campesinos organizados en la ANUC a nivel nacional y regional, el control político y social de la guerrilla en el territorio así como los procesos de Reforma Agraria que adelantaba el Estado colombiano mediante el Incora, fueron los principales factores que alentaron las posesiones de hecho o “recuperaciones de tierras” por pobladores pobres, trabajadores rurales y urbanos, jornaleros y aparceros,⁵⁵ en predios y haciendas inexploradas o semi explotadas en San Alberto y sur del Cesar. Las ocupaciones de hecho que realizaron estos campesinos y pobladores de diverso origen y procedencia de este municipio en los predios La Carolina, Tokio, Los cedros, 7 de agosto, se realizaron en el período comprendido entre 1987 y 1993.

⁵³ Gutierrez Lemus, Omar. Conflictos sociales y violencia en el departamento del Cesar, Colombia. Revista Colombiana de Sociología. Vol. 35 No. 1. Enero-junio de 2012. Bogotá, Colombia, pp. de 17 – 39.

⁵⁴ Término usado por la ANUC y líderes sociales de la izquierda política a los procesos de ocupación de tierras ociosas y sin explotación agropecuaria por parte de los propietarios o por parte del Estado (baldíos).

⁵⁵ Análisis social de solicitantes en la Unidad de Tierras Magdalena Medio. 2013.

Las “invasiones”, término con el cual fueron reconocidos en San Alberto los predios ocupados a partir de los hechos referidos, posteriormente fueron adjudicadas a sus ocupantes por el Incora, previa compra realizada a sus dueños. La extensión de los predios adjudicados a los campesinos, fueron en la mayoría parcelas de aproximadamente 19 hectáreas. El proceso de las adjudicaciones de los predios en la parcelación La Carolina, Tokio, Los Cedros, 7 de agosto por parte del Incora se hicieron mediante presiones que los parceleros hacían al Estado, quienes una vez ocuparon los predios, procedieron a organizarse en juntas de acción comunal o juntas de parceleros y realizaron visitas y comisiones a la Regional Santander. El proceso de parcelación y adjudicación duraba alrededor de dos años.

Coincidió también que para este periodo en que ocurren las ocupaciones de hecho de los predios, se conformaron los primeros grupos paramilitares en el sur del Cesar, entre 1988 y 1994,⁵⁶ cuya confrontación con las guerrillas condujo a que se produjeran los picos más altos de violencia en la región. La disputa del territorio concluyó con el repliegue de las guerrillas de las zonas planas hacia las partes altas del municipio y el consecuente dominio y control de los paramilitares en el territorio.⁵⁷

Acciones armadas de las AUC y la ruptura del vínculo con los predios y el territorio

En el marco de la confrontación armada al inicio de la década de los 90, los grupos paramilitares, bajo el mando de los hermanos Roberto Prada y ‘Juancho Prada’, iniciaron la disputa del territorio con las guerrillas y contra la población civil sospechosa de colaborar o de simpatizar con sus ideas. De manera pronta, las invasiones de tierras en La Carolina, Tokio, Cedros, corregimiento El Líbano, tanto en San Alberto como en San Martín se convirtieron en temas de interés para los jefes paramilitares.

En consecuencia, el grupo paramilitar bajo el mando de Roberto Prada,⁵⁸

⁵⁶ Op.cit. Documento Fiscalía General de la Nación, postulado alias “Juancho Prada”.

⁵⁷ Op. Cit. Fiscalía General de la Nación. Antes de la familia Prada en San Martín, el hacendado Rivera Staper en el año de 1988 conformó el primer grupo paramilitar, conocido como “Masetos” o Sicarios cuyo epicentro fue su hacienda conocida como “Riverandia” en San Alberto (Cesar). Al poco tiempo se configuraron los grupos de Roberto Prada Gamarra en 1991 y los de Juancho Prada en 1994.

⁵⁸ Máximo jefe de un grupo paramilitar desde el año 1990 hasta el año 1996, cuando es detenido por autoridades militares y de policía que patrullaba y controlaba San Alberto. Lo reemplazó en el mando su hijo Roberto Prada Delgado, alias ‘Robert Jr.’

cuyo control lo ejercía en algunas veredas de San Alberto donde se encuentran ubicadas las parcelaciones, realizó incursiones armadas en las mismas.

Con respecto a los hechos violentos en la parcelación Tokio / La Paz, alias 'Robert Prada Jr', quien desde 1996 heredó el mando de su padre en el grupo, declaró lo siguiente ante la Fiscalía General de la Nación en su versión libre de febrero 15 de 2011:

(...) eso fue en el año 1994 o 1995, eso es en el corregimiento de La Llana en San Alberto Cesar. Mueren una enfermera y cinco personas más, incursión de Luis Emilio Camarón Flórez por orden de mi padre Roberto Prada Gamarra. Luego de esta masacre (alias) 'Camarón' les da un ultimátum a las personas que se habían apropiado de los predios de la finca "Tokio". El les dijo que se tenían que salir el resto de personas de la invasión Tokio. Ahí habían quedado unas personas, no tengo el nombre del dueño de la finca, pero oí decir que esos terrenos los había tomado la guerrilla utilizando unos campesinos, y así camuflarse y obtener algunos terrenos. Debido a eso se decía que esas personas que mató (alias) 'Camarón', eran voceros de la guerrilla y por eso las asesinó. Ese comentario se lo escuché decir a la población de La Llana en 1996, eso es lo que yo supe. Porque después que yo tomé el mando empecé a preguntar qué era lo que había pasado con esa invasión, por qué los predios quedaron parcelados y después los volvieron a reasignar con papeles. Lo que pasa es que la guerrilla había tomado a unos campesinos y los hacían invadir y después que les adjudicaban, ellos vendían y se iban e invadían otra finca y así, lo habían cogido como negocio y por eso mi papá le llegó la información que ellos eran voceros de la guerrilla. La lista la cargaba alias 'Camarón', no sé si se la entregó algún agente del estado, yo sé que 'Camarón' tenía la lista pero no sé de dónde la sacó. La masacre de la finca Tokio la orden la dio Roberto Prada Gamarra y fue ejecutada por el Sr. Luis Emilio Camarón Flores, alias 'Camarón' o 'Vladimir' (...).⁵⁹

Con relación a los hechos en la Parcelación de La Carolina, manifestó 'Robert Prada Jr.', en versión libre ante la Fiscalía General de la Nación:

(...) desplazamiento en La Carolina a fines de 1994, creo. Yo tuve conocimiento de eso pero ya después, porque cuando eso no hubo muertos, si

59 Versión libre de Roberto Prada Delgado ante la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, febrero 15 de 2011.

no que llegaron y les dijeron a la gente que se tenían que ir, eso lo hizo de parte de Roberto Prada Gamarra. Y cuando eso ya estaba de comandante militar alias 'Camarón', Luis Emilio Camarón Flores. Eso fue para el año 1994. No se quienes participaron, pero sé que estaba el grupo completo y que las incursiones fueron ordenadas por mi padre. Yo no participé y no tengo conocimiento que haya habido muertos. De eso me enteré en el año 1996 cuando tuve mando, porque cuando entré a La Carolina un señor de nombre Juan me dijo de los hechos que habían sucedido. Y yo confirmé eso porque el señor reconoció a uno de los hombres con los que entré, a alias 'Simpson' y alias 'Frijolito'. Eso es todo lo que se de ese desplazamiento.⁶⁰

Sobre los hechos en Los Cedros, señaló 'Robert Prada Jr.', en versión libre ante la Fiscalía General de la Nación:

Eso fue en el año de 1994. Eso fue en la época en que alias 'Camarón' empezó a romper zona en San Alberto. Alias 'Camarón' incursionó en esa vereda de Los Cedros y sacó a varias personas de ahí, no tengo conocimiento si hubo muertos, lo único que se fue que sacaron a unas personas que invadieron unos predios y supongo que eso fue ordenado por mi padre que era el comandante de ahí. Yo no sé quiénes participaron, pero ahí estaban todos y alias 'Camarón' andaba con toda la gente en una camioneta 350 Chevrolet y una Chevrolet marrón 150. Y andaba con unas personas de 25 hombres. Yo no participé en ese hecho, pero tuve conocimiento después que me fui para esa zona como comandante. No sé por qué se dan los desplazamientos y lo único que sé es que esa era la política de mi papá en ese tiempo de sacar a los que estaban invadiendo predios, porque la guerrilla los ponían de payasos a invadir y después les hacían vender y eso era un negocio, aunque no todos.⁶¹

Y concluye diciendo:

Todos los desplazamientos se dan en personas que estaban invadiendo la propiedad y eso habían era ranchitos en palito y palma. Yo no sé si habían títulos de propiedad, lo que yo sé es que eran invasores.

⁶⁰ Op.cit. Versiones libres, alias 'Juancho Prada' y alias 'Robert Jr.'.Fiscalia General de la Nación.

⁶¹ Op.cit. Versiones libres de alias 'Juancho Prada' y alias 'Robert Jr.'

4.10.6 Sabana de Torres (Santander): de la diversidad económica a la guerra

Sabana de Torres es un municipio ubicado en el Magdalena Medio santandereano, que junto a Barrancabermeja y Puerto Wilches, conforma el triángulo de mayor desarrollo potencial de la economía de Santander. Tiene más de 34.000 habitantes y es famoso por combinar dentro de sus actividades la minería, el petróleo, la ganadería, el cultivo de la palma de aceite y del caucho. Fue constituido como municipio en 1979, tras casi dos décadas desde los hallazgos petroleros en Campo Provincia y Bonanza.

La construcción de la Troncal del Magdalena Medio, también conocida como Troncal de la Paz y la construcción del ferrocarril,⁶² convirtieron a Sabana de Torres en la vía más expedita para comunicar a Bogotá con Santa Marta y unir a Bucaramanga con Medellín. Esto también generó la disputa por tierras adyacentes a esta vía, pues se valorizaron sustancialmente y fueron más apetecibles para inversionistas de todo el país. Finalmente se destinaron al cultivo de palma de aceite africana y a la ganadería extensiva.

Esta diversidad económica generó un sector trabajador asalariado y un activo movimiento sindical, que desde 1920 logró articularse con otras manifestaciones organizativas sociales que giraban en torno a la producción campesina. Los trabajadores se unieron al debate de las ideas del Partido Socialista Revolucionario (PSR), el Partido Comunista (PC) y la Unión Izquierdista Revolucionaria (Unir), conformando un escenario social y político caracterizado por la permanente confrontación con las empresas petroleras y el Estado colombiano.

Las guerrillas en Sabana de Torres

Durante la segunda mitad del siglo XX, las guerrillas liberales de Rafael Rangel se asentaron en Sabaneta, hoy entre los límites de Puerto Wilches y Sabana de Torres, y la Asociación de Usuarios Campesinos empieza su trabajo asociativo entre el campesinado. En los años 70, ANUC respaldó tomas campesinas de tierra y con esto generó movimientos campesinos en Puerto Wilches, Sabana de Torres, Betulia, Cimitarra, San Vicente, Lebrija y Barrancabermeja.

⁶² No obstante, con la finalización de los ferrocarriles de Santander (1930), Antioquia (1929), Cundinamarca y La Dorada, inició el proceso de colonización y apertura de tierras para ganadería y agricultura, pero era un proceso fundamentalmente local y no intensivo. (Alonso 1998:27).

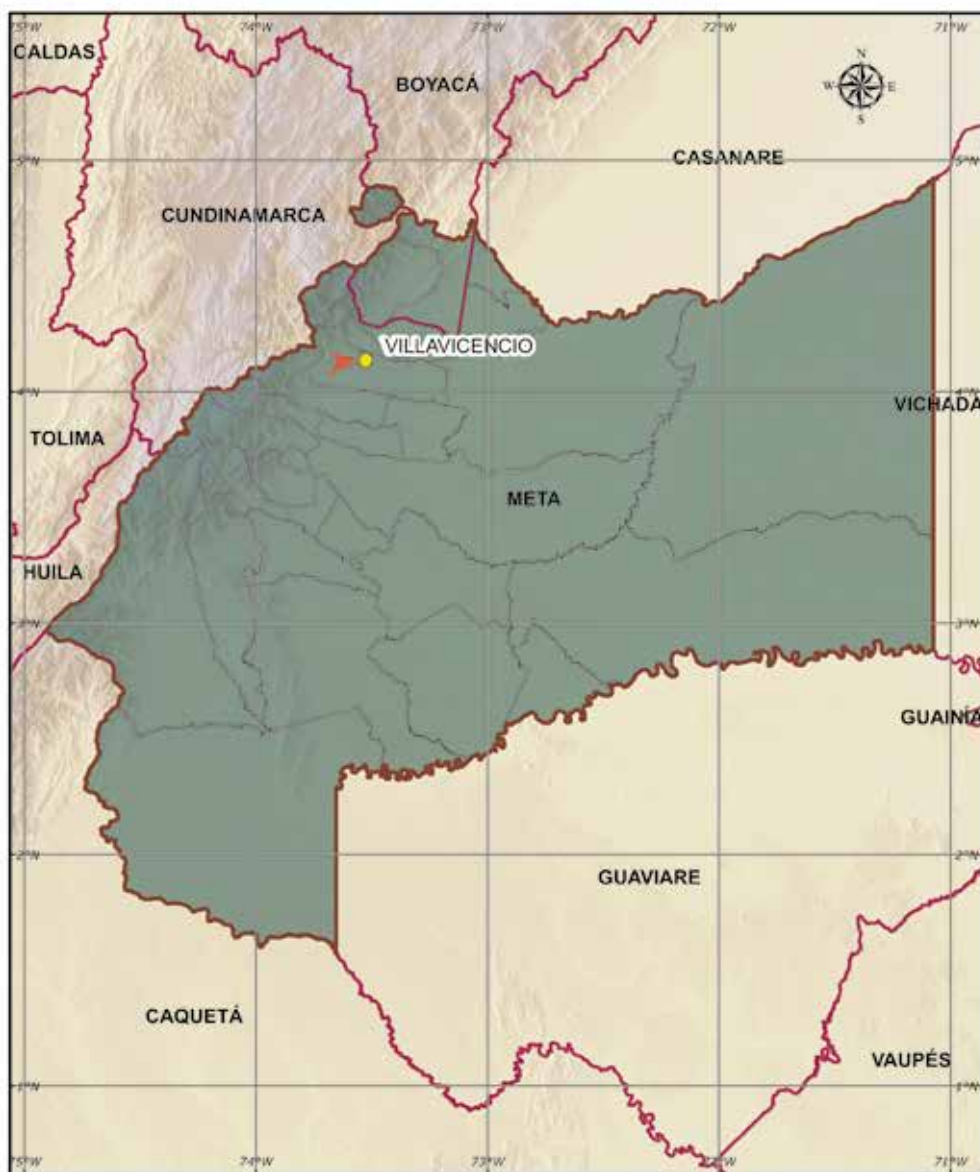
Desde los 80, este municipio fue zona de operación de varios grupos armados. Cuando el ELN apareció fuertemente en escena, los protagonistas también fueron los secuestros, asesinatos, extorsiones y las múltiples voladuras de la infraestructura energética y de transporte de hidrocarburos. La Unión Patriótica (UP) y el Movimiento Obrero, Campesino y Popular (MOCP) fueron agredidos de manera sistemática mediante el asesinato, las masacres, las amenazas y el desplazamiento forzado. Estas agresiones fueron asociadas a grupos paramilitares como Muerte a Secuestradores (MAS) y las Autodefensas Campesinas de Santander y sur del Cesar (AUCSA), y finalmente, el Bloque Central Bolívar (BCB). Por su parte, las Farc-EP hicieron presencia en la parte montañosa conformada por la colindancia entre El Playón, Rionegro y Sabana de Torres, municipios de Santander, y parte de La Esperanza, Norte de Santander.

La presencia del ELN fue preponderante en Santander, especialmente en Sabana de Torres y Puerto Wilches, debido a las explotaciones petroleras, este grupo se nutrió de la extorsión y el secuestro.

Es entre 1980 y 1983 cuando se registra la presencia de las Farc-EP en la zona aunque no de manera tan significativa como la del ELN. La antigua vía de acceso a Sabana de Torres, que pasa por el corregimiento de San Rafael de Payoa y conduce al corregimiento de Uribe Uribe, fue una de las zonas de mayor concentración de hechos violentos de la disputa entre el paramilitarismo de alias 'Camilo Morantes' y el Frente 20 de las Farc-EP.

El accionar de los grupos guerrilleros afectó a muchos propietarios de terrenos rurales quienes ante la presencia de la guerrilla optaron por dejar abandonadas sus tierras. Durante los noventa siguieron presentándose homicidios, desapariciones y desplazamientos. Para 1993, el 57% de los predios rurales de Sabana de Torres estaban deshabitados y abandonados, en el casco urbano del municipio, la cifra alcanzó el 35%, lo que equivale a 570 viviendas.

Estos son algunos de los escenarios que han marcado la historia del despojo y el abandono en el Magdalena Medio y solo algunos de los cientos de casos que esta dirección territorial tiene el compromiso de conocer y tramitar.





UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

DIRECCIÓN TERRITORIAL META

IDENTIFICACIÓN	No.
Departamentos	2
Municipios	32
Área de influencia (ha)	8'805.008,67
Oficina Territorial Villavicencio	

CONVENCIONES

 Cabecera municipal

 Jurisdicción Meta

 Municipios

 Departamentos

UBICACIÓN GEOGRÁFICA



4.11 La restitución de tierras en el departamento del Meta, la esperanza de los llaneros que añoran recuperar sus tierras

Autores:

Andrea Carolina Lizcano Noguera
Directora Territorial Meta
Equipo Dirección Territorial Meta

4.11.1 Introducción

Camina Pedro y entre el asfalto mira y busca el horizonte, y con sus ojos dos caballos al galope, pero su lejos ya no se lo mide el monte.

‘Cholo Valderrama’

Iniciar con esta frase de la canción titulada *Camina Pedro* del maestro de la música llanera, el Cholo Valderrama, refleja descarnadamente el vivir diario de miles de llaneros que han cambiado la luna roja, los morichales, el brinco de los venados, las manadas de chigüiros y el botalón en el corral, por el agresivo asfalto de las ciudades y zonas urbanas, los cuales se convirtieron en su refugio para huir de quienes ven en la violencia, la forma de controlar un territorio y apropiarse de sus tierras.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se convirtió en la esperanza que muchos campesinos y campesinas han estado anhelando para regresar a sus tierras. El departamento del Meta fue escogido como una de las zonas con las cuales se iniciaría la ejecución de dicha política, precisamente por ser una de las más afectadas por el conflicto armado interno y, específicamente, por el desplazamiento, el abandono forzado y el despojo de tierras.

El departamento del Meta cuenta con una extensión territorial de 8'544.494 hectáreas, dividido políticamente en 29 municipios, 22 resguardos indígenas y alberga los parques naturales de la Macarena, Tinigua, Picachos, Sumapaz y Chingaza. Estos dos últimos ubicados entre el Meta y Cundinamarca. Adicionalmente, su geografía inicia en el descenso de la cordillera oriental, conocido como pie de monte llanero, donde nacen los ríos

Ariari, Guatiquia, Duda y Guayabero, los cuales desembocan en los ríos Meta y Guaviare, afluentes que han servido a los llaneros como vías de comunicación entre los departamentos del Vichada, Guaviare y Vaupés.

Esta hermosa tierra ha sido testigo histórico desde los años cincuenta de la llegada de colonos, quienes se adentraron en esta llanura para buscar un futuro y abrir la frontera agrícola del país, y otros, para huir de la violencia partidista, lo que conllevó a que los municipios cercanos a Cundinamarca fueran de influencia conservadora y la zonas de difícil acceso fueran colonizadas por los liberales, quienes con la llegada de las Guerrillas radicaliza su posición, pasando algunos a hacer parte del partido comunista.

Pero el Llano, no solo recibió a quienes huyeron de la violencia partidista. Ya en los ochenta, sus tierras empezaron a ser vistas por narcotraficantes quienes vieron en la falta de vías de acceso y control estatal, la oportunidad para implantar cultivos de uso ilícito como marihuana y coca; este último, continúa siendo el combustible del conflicto armado. Nombres como Gonzalo Rodríguez Gacha, Carlos Ledher, Leonidas Vargas, así como la llegada de foráneos provenientes del Valle y esmeralderos de Boyacá, se hicieron comunes entre la población, al igual que sus haciendas ganaderas conformadas por miles de hectáreas de tierras, las cuales les dieron poder, especialmente en los municipio de Puerto López, Puerto Gaitán y San Martín.

Al encontrarse en el mismo territorio la guerrilla y los narcotraficantes, las alianzas alrededor del narcotráfico los unió y luego esta misma los separó, optando los narcotraficantes por financiar algunos grupos de autodefensas existentes en el Llano y auspiciar la llegada de los paramilitares pertenecientes a las Autodefensas Unidas de Colombia, provenientes de Urabá Antioqueño. En medio de esta disputa territorial entre el estado mayor del bloque oriental de las Farc-EP y los paramilitares divididos en el Bloque Centauros, Autodefensas Campesina de Meta y Vichada y los Buitragueños, quedaron miles de víctimas, en su mayoría campesinos llaneros que ocuparon estas tierras por décadas y otros foráneos que llegaron en búsqueda de la bonanza cocalera, así como líderes de partidos políticos como la Unión Patriótica y el Partido Liberal, quienes fueron asesinados.

Frente a este panorama desolador, nace una esperanza apoyada en un modelo de justicia transicional, único en el mundo, por ser implantado en un país aún en conflicto. Esta variable pesa aún más en el departamento del

Meta, donde la guerrilla de las Farc-EP ha tenido una presencia histórica, que se refleja precisamente en que cuatro de sus municipios fueron decretados como zona de distensión para los Diálogos de Paz del Caguán en 1999.

Las solicitudes de restitución de tierras son consecuentes con este panorama, teniendo la territorial Meta que resolver 4.500 reclamaciones, sobre más de 860.000 hectáreas, estando más del 40% ubicadas en los municipios que hicieron parte de la referida zona de despeje, hoy convertida en una zona de consolidación territorial, para recuperar las décadas de ausencia estatal.

4.11.2 Retos y avances para la implementación de la política pública de restitución de tierras en el departamento del Meta

El departamento del Meta tiene particularidades especiales, que exigen al proceso de restitución de tierras tener consideraciones adicionales al momento de su implementación.

Las grandes extensiones de tierra demandan de los funcionarios de la Unidad de Restitución, de la Fuerza Pública, y de las demás instituciones acompañantes un mayor despliegue para la correcta identificación de predios, la corrección de linderos y provisión de seguridad a efectos de incluir los predios en el Registro de Tierras Despojadas y lograr la consecuente presentación de las solicitudes ante los jueces.

Aunado a lo anterior, otras de las problemáticas que tiene que afrontar esta política, son: catastro desactualizado, baldíos indebidamente ocupados, campesinos cultivadores de coca, aumento en el valor de la tierra por la llegada de petroleras y proyectos agrícolas de gran escala, desarticulación interinstitucional, altos índices de impunidad, cultura de la ilegalidad y presencia de grupos armados.

Pese a ello, la Dirección Territorial Meta de la Unidad de Restitución de Tierras diseñó una estrategia de intervención que le ha permitido que el proceso avance en 15 de los 24 municipios que hacen parte de la zona macrofocalizada, es decir, del área donde el Consejo de Seguridad Nacional dio vía libre para iniciar el proceso.

El proceso de restituir hasta el momento más de 12.000 hectáreas no ha sido fácil, si se tiene en cuenta que en el departamento del Meta no existía ninguna capacidad institucional instalada, ni personal especializado en materia de tierras (excepto la intervención del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio, que desde el equipo Centro apoyaba la actuación en el departamento), lo cual involucra, entre otros, conocimientos específicos en identificación predial, investigación de contexto y un amplio conocimiento en Derechos Humanos, derecho internacional humanitario, derecho administrativo, civil, agrario y penal.

4.11.3 Sentencias de restitución con vocación transformadora

En lo que va recorrido del proceso de restitución, en el departamento del Meta se han proferido varios fallos relevantes, los cuales pueden agruparse en: 1 fallos que han revertido despojos a víctimas de la Unión Patriótica. 2 providencias que han restituido y reivindicando derechos de las mujeres, y 3 fallos que han recuperado baldíos de la nación indebidamente ocupados.

1. En el primer grupo se trata de casos de familias afectadas por despojo y abandono forzado que eran militantes de la Unión Patriótica y que aprovechándose de las condiciones de violencia en contra de sus miembros fueron obligados a transferir y/o abandonar sus predios. Frente a ello, tras ser incluidos en el Registro de Tierras Despojadas y llevados los casos ante los jueces y magistrados de restitución, se determinó que los solicitantes eran titulares del derecho a la restitución ordenando, en un caso la compensación y en otro, la restitución en estricto sentido.

Las subreglas de importancia en el caso de despojo por negocio jurídico fueron, por un lado, que en él se determinó que la privación arbitraria del derecho se perfecciona cuando se tradita el bien a través del registro y no en la fecha de la negociación y, por otro, que la presunción de derecho por condenas por delitos asociados al conflicto se aplica con independencia del tiempo de realización de la conducta.⁶³

⁶³ Tribunal Superior de Bogotá, Sala civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencia proceso 50001-31-21-00-2012-00064. Magistrado Ponente Jorge Eliécer Moya Vargas.

Por otro lado, en otro caso de restitución a la familia de un ex miembro de la Unión Patriótica se resaltó, en clave de memoria histórica, el liderazgo que este ejerció en la comunidad de Tillavá en Puerto Gaitán.⁶⁴

2. La reivindicación de los derechos de las mujeres en los fallos de restitución en el Meta son un hecho jurídico político de importancia, ya que por medio de estos se ha reconocido el papel protagónico de la mujer como sujeto de las afectaciones en los derechos de propiedad, posesión u ocupación, dejando atrás los viejos estereotipos donde el hombre era el único titular de derechos sobre la tierra. En este punto es relevante señalar que la judicatura ha acudido al bloque de constitucionalidad y, específicamente, a instrumentos internacionales para salvaguardar los derechos de las mujeres como principales afectadas del conflicto armado interno.
3. Por último, es importante resaltar la recuperación de baldíos indebidamente ocupados a través de las providencias de restitución, en donde la implementación de la política ha servido para dinamizar la titulación de baldíos de la Nación a personas que históricamente los han ocupado. De esta manera, la acción de restitución adquiere una vocación formalizadora en donde las víctimas de abandono forzado acceden al título y a la tenencia material de la tierra con garantías de seguridad y producción de lo restituido. Y, a su vez, cuando quiera que la Unidad y los jueces hayan detectado casos donde los predios están siendo ocupados o han sido titulados a personas sin el cumplimiento de la Ley 160 de 1994, se ha conminado al Incoder a que inicie los procesos de recuperación de baldíos o revocatorias de actos administrativos, es así, que se ha ordenado la recuperación de más de 6.000 hectáreas.⁶⁵

Finalmente, el proceso de restitución de tierras que está siendo implementado en el marco de justicia transicional es una gran apuesta, para revertir los despojos y abandonos forzados de tierras en Colombia, con las dificultades existentes, pero con la convicción de lograr una transición a la paz con justicia.

⁶⁴ Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, sentencia proceso 5000-31-21-0001-2012. Juez, Luis Carlos Ortega.

⁶⁵ Tribunal Superior de Bogotá, Sala civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencias proceso 50001-31-21-0001-2012-00086. Magistrado Ponente Oscar Humberto Ramírez. sentencia proceso 50001-31-21-0002-2013-00040. Magistrado Ponente Jorge Eliécer Moya Vargas y sentencia 50001-31-21-001-2013-0006-01, Magistrado Ponente, Jorge Hernán Vargas Rincón.



4.12 La restitución de tierras en Nariño: retos, apuestas y aprendizajes en un departamento diverso

Autores:
Hernando Andrés Enríquez Ruiz
Director Territorial Nariño
Equipo Dirección Territorial Nariño

*Te hablo también: entre maderas, entre resinas,
entre millares de hojas inquietas, de una sola hoja:
pequeña mancha verde, de lozanía, de gracia,
hoja sola en que vibran los vientos que corrieron
por los bellos países donde el verde es de todos los colores,
los vientos que cantaron por los países de Colombia.*

Morada al Sur- Aurelio Arturo

4.12.1 Introducción

Avanzar en la restitución es una tarea diaria; un ejercicio permanente de planeación, toma de decisiones, orientación y articulación de la reglamentación existente con las condiciones particulares de los territorios donde actúa la Unidad de Restitución de Tierras. A dos años y medio de iniciar el proceso de restitución de tierras en Nariño, los retos por restituir en un departamento complejo y diverso se ven reflejados en las 8 zonas microfocalizadas, más de 3.800 solicitudes de restitución y una demanda que pretende recuperar los derechos territoriales de comunidades étnicas.

El trabajo de la Dirección Territorial Nariño se perfila bajo la posibilidad de seguir construyendo institucionalidad, dando respuesta a las víctimas del conflicto armando mientras se construyen colectivamente los procesos de verdad, justicia, reparación y las condiciones de no repetición, como fundamento de la transición hacia una sociedad en paz.

El presente documento busca reseñar el proceso de restitución que ha venido adelantando la Dirección Territorial en estos últimos años. Por lo anterior, en primer lugar, se exponen algunas referencias contextuales del proceso de

restitución en Nariño. En un segundo apartado se muestran las dinámicas de la dirección territorial. Posteriormente, se hace referencia a los aprendizajes y perspectivas. Por último, se referencia un caso emblemático de despojo de tierras por parte de empresas palmeras a comunidades étnicas.

4.12.2 El reto de la restitución en el contexto de un departamento diverso

El proceso de restitución de tierras, en el caso del departamento de Nariño, se enfrenta a un escenario de crisis humanitaria que lleva más de 30 años. Siendo las comunidades rurales (campesinas, afrodescendientes e indígenas) la más afectadas, pues han sido sometidas al desplazamiento, el abandono, el despojo, los homicidios, las masacres y el confinamiento, entre otros.

Entender la importancia del proceso de restitución que se encuentra adelantando la Dirección Territorial Nariño implica entender las lógicas de usurpación de la tierra que han afectado a las comunidades asentadas en esta región. Dicha lógica va más allá de una apropiación y acumulación material del bien, dado que se relaciona directamente con otros factores como la composición geográfica y espacial del departamento. Así, la usurpación, despojo y abandono de tierras debe ser entendida desde varias aristas, que a continuación se exponen:

El departamento de Nariño ha sido históricamente aislado y abandonado institucionalmente. La ausencia del Estado, sumado a unas pésimas condiciones socioeconómicas de los habitantes ha configurado un territorio que se convirtió en un caldo de cultivo para que los actores armados se posicionaran. La historia de la violencia en Nariño muestra que los grupos al margen de la ley ingresaron por el Cauca en los años 80, con los frentes 8 y 6 de las Farc-EP que se posicionaron en la cordillera occidental (municipios de Cumbitara, Policarpa, El Rosario y Leiva). Luego llegaría el ELN en la cordillera occidental (municipio de Samaniego y posteriormente Los Andes Sotomayor). En el período comprendido entre 1990 a 2005 el radio de acción de las Farc-EP⁶⁶ y el ELN se amplió, llegando a consolidarse en las zonas de la cordillera

⁶⁶ Las Farc-EP llegaron a posicionarse en las zonas rurales del municipio de Pasto y en corregimientos del municipio de Tangua colindante con Pasto. Particularmente en el corregimiento de Santa Bárbara, que fue epicentro de acciones y posicionamiento de este grupo armado ilegal, el cual generó desplazamiento y abandono de predios campesinos, los cuales en la actualidad están siendo objeto de restitución.

occidental, la Costa Pacífica, la frontera con el Ecuador, la vía al mar y la zona del macizo nariñense.⁶⁷

La realidad se complejiza cuando la estrategia paramilitar al mando del Bloque Libertadores del Sur ingresa al departamento de Nariño, buscando desestructurar el tejido social y comunitario existente en los territorios, a la vez que controlando zonas estratégicas para la guerrilla, particularmente la vía Pasto Tumaco, el pacífico nariñense, la cordillera y la zona de la sabana de Túquerres; siendo el período entre el año 2000 a 2010 la década de consolidación y posicionamiento del paramilitarismo en Nariño, expresado en la actualidad en las bandas criminales.⁶⁸

Además, se evidencia que otro factor que incidió e incide en la victimización de las comunidades y la usurpación de las tierras y territorios, y a su vez es un reto para la restitución en el departamento de Nariño, es la riqueza que alberga este departamento. La distribución geofísica y el posicionamiento geoestratégico hacen atractivos el anclaje de la violencia en Nariño. Contar con una porción del pacífico biogeográfico, con amazonía, con frontera, con una sierra y cordillera lo convierte en un departamento estratégico para cualquier actor armado y para las formas de economía ilícita, la cual se consolida con la fertilidad de las tierras y la riqueza mineral. Esto ha permitido que muchas comunidades se vean desplazadas o despojadas debido a que sus tierras y territorios son ocupados para la siembra de cultivos ilícitos y para la explotación de recursos naturales.

El reto al que se enfrenta la política de restitución de tierras en Nariño se relaciona con la presencia de los diversos grupos poblacionales y étnicos que viven en el departamento. Cada grupo poblacional da sentido y tiene formas particulares de apropiación, usos y prácticas sobre la tierra y el territorio. En Nariño el 10.8% del total de la población es indígena, existen cabildos indígenas de las etnias Pasto, Cofan, Quillacinga, Awa, Eperara Siapidaara, Inga; el 18.8% de la población pertenecen a comunidades afro que se encuentran ubicadas en la zona del pacífico; y por último la condición de ruralidad del departamento prevé la existencia de campesinos que en su mayoría practican la agricultura familiar, con una población del 22.24%. Cada

⁶⁷ Ver: Corporación Nuevo ARCOIRIS. Proyecto Consejos de Paz, monografía departamento de Nariño evolución del conflicto armado, experiencias de paz y agendas regionales. 2009

⁶⁸ Hay que indicar que las Autodefensas Unidas de Colombia se desmovilizaron en el año 2005 pero sus estructuras siguieron actuando, controlando territorios para el narcotráfico.

grupo poblacional y étnico le ha dado un sentido particular a la apropiación de la tierra y la construcción de sus territorios.

Las comunidades étnicas han apropiado las tierras de manera colectiva, mientras que la población rural lo ha hecho bajo una condición de minifundio, lo que supone un reto importante para la institucionalidad al responder de manera integral y pertinente en el acceso a la restitución de manera digna.

Un último reto al que se ha enfrentado la Unidad de Restitución de Tierras está relacionado con la riqueza que se conjuga en el departamento, inmersa en su gran potencial natural, energético y minero. Elementos que permiten vislumbrar medidas de protección para comunidades étnicas, al tiempo que retan a la institucionalidad a generar medidas integrales que van más allá de la simple restitución del medio y que propenden por la garantía del retorno de las comunidades campesinas y étnicas en los predios y territorios restituidos. Proyectos extractivos legales e ilegales, explotación insostenible de los recursos naturales y ocupación del territorio para actividades ilícitas, retan a la Unidad de Restitución de Tierras a generar respuestas efectivas en el territorio, esto con el fin de restituir el bien despojado, protegerlo y hacer sostenibles los procesos de retorno y restitución.

Atender a las comunidades étnicas y campesinas en este contexto no ha sido fácil, pero es una gran apuesta y aprendizaje permanente. Actuar en un territorio tan diverso como el expuesto, y en donde el conflicto armado persiste, es el gran reto. La Dirección Territorial Nariño ha sido heredera de procesos anteriores que han permitido sortear estos retos. El Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio ha sido un pilar fundamental en la actual estructura orgánica de la Dirección Territorial Nariño.

4.12.3 La apuesta de la restitución en el departamento de Nariño

Los retos expuestos representan una oportunidad histórica de hacer justicia en sectores que han sido víctimas del conflicto. El principio de gradualidad establecido en la ley, junto con el análisis a conciencia de las características del departamento y aquellos territorios que son susceptibles de ser intervenidos por el Estado, ha facilitado la intervención de la territorial. Esto responde al compromiso y el espíritu de la ley que orienta la restitución más allá de

la entrega de los bienes inmuebles que han sido objeto de abandono o despojo, por el contrario indica que la implementación de la restitución busca la reparación integral y transformadora.

La puesta en marcha de estos principios axiológicos, de gran utilidad para Dirección Territorial Nariño, permitió, en primera medida, ponderar los informes de seguridad que impedían la gestión del proceso de restitución, al tiempo que se realizó el análisis minucioso de las condiciones actuales, dando paso a la intervención en sectores cuyo riesgo es mínimo o nulo. Esto dio como resultado la identificación de 7 zonas microfocalizadas que abarcan a 8 municipios del departamento de Nariño (Pasto, Tangua, Buesaco, Tablón de Gómez, Andes Sotomayor y Policarpa).

Es importante anotar que en la actualidad la restitución de tierras avanza en los municipios de los Andes Sotomayor y Policarpa, ubicados en la cordillera Nariñense, en donde históricamente han hecho presencia grupos armados ilegales (Farc-EP, ELN, AUC y actualmente bandas criminales).

Un aprendizaje importante de este ejercicio es el logrado en los sectores intervenidos, en donde no solo la condición de seguridad, sino garantía de otros derechos permiten a futuro la permanencia de las comunidades en sus tierras y territorios. La reconstrucción del tejido social y comunitario, las condiciones dignas de vida para las comunidades, y la garantía, salvaguarda y prevalencia de sus derechos por parte de la institucionalidad pública, rompe el círculo de violencia impuesto por los grupos armados ilegales y las bandas criminales.

En esta perspectiva, es importante resaltar el ejercicio de articulación y coordinación que se está adelantando en las veredas Campo Alegre y Montañita del municipio de Policarpa, que beneficia aproximadamente a 200 familias. En esta comunidad, la Dirección Territorial Nariño ha propiciado la articulación con el Incoder y entidades convocadas en el marco del Comité Operativo Local de Restitución, con el cual se pretende identificar la factibilidad de construir un distrito de riego. Sumado a lo anterior, se adelanta, por parte del Consejo Noruego para Refugiados, el fortalecimiento comunitario y social de estas comunidades. De la misma manera, en el municipio de Tablón de Gómez se gestiona la sustracción de más de mil hectáreas de tierra que se encuentran en Zona de Reserva Forestal. Esta iniciativa beneficiará a un total de 400 familias de este sector. Estas medidas no solo satisfacen necesidades

de las personas que son reclamantes de tierras, sino a otras que viven en el entorno de estas comunidades, fortaleciendo el contexto comunitario y el tejido social, para aportar de manera integral a la restitución y la paz.

La Dirección Territorial Nariño también ha trabajado en dar respuesta a las comunidades étnicas que viven en el departamento en el marco de lo previsto en los decretos ley 4633, 4634 y 4635 del 2011 que reglamentan la restitución de derechos territoriales. Al igual que en las zonas campesinas, esta responsabilidad institucional se ha adelantado en territorios en donde la gradualidad, la demanda y la evaluación de las condiciones de seguridad ha permitido que se inicie con la restitución de derechos territoriales.

En la actualidad, la Unidad de Restitución de Tierras ha presentado la demanda de restitución de derechos territoriales del Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera, la cual se está tramitando ante el juez especializado de Pasto. En este aspecto, es satisfactorio para la territorial avanzar en el aprendizaje metodológico y conceptual adquirido en la primera intervención en un territorio colectivo de comunidades afrodescendientes.

Igualmente se avanza en actividades de caracterización de afectaciones territoriales de otras comunidades negras e indígenas del departamento, como los consejos comunitarios Unión Río Rosario y Alto Mira y Frontera ubicados en el municipio de Tumaco. A su vez, resguardos del pueblo indígena Awá de la zona Telembí del municipio de Barbacoas y Samaniego, afiliados a la organización Unipa están en proceso de presentación de la demanda de restitución.

Las actividades en materia de restitución étnica tienen un gran impacto y envuelven procesos de socialización de los decretos a las comunidades étnicas, combinadas con actividades de recolección de información que han permitido a la Unidad de Restitución de Tierras llevar a cabo estudios preliminares, como fase de alistamiento para futuros procesos de restitución de derechos territoriales.

Relación de casos étnicos en el departamento de Nariño

Caso adelantados	Etnia	Municipio
Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera Extensión del territorio: 46.481 has - 9.407 m ² . Lo conforman 4 zonas (57 veredas), 7.029 habitantes y 1.674 familias.	Afrodescendiente	Tumaco
Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera Extensión del territorio colectivo: 24.790 has -4.737 has. Lo conforman 5 zonas (42 veredas), 6.784 habitantes 1.327 familias.	Afrodescendiente	Tumaco
Consejo Comunitario Unión Río Rosario Extensión del territorio colectivo 10.647 hectáreas. Conformado por 15 veredas, 1.036 familias.	Afrodescendiente	Tumaco
Consejo Comunitario Unión Río Caunapí Territorio Colectivo en titulación. Aún no existe resolución de adjudicación. Extensión solicitada 30.000 has. 5 zonas, 15 veredas, 1.100 personas.	Afrodescendientes	Tumaco
Consejo Comunitario Catangueros Extensión: 21,064.93 has. 1,074 personas y 212 familias, 8 veredas.	Afrodescendientes	Roberto Payan
Resguardos de la zona Telembí Seis resguardos indígenas del pueblo Awa ubicados en la zona Telembí del municipio de Barbacoas, Samaniego y Ricaurte : Resguardos de Planadas Telembí, Resguardo de Tortugaña Telembí, Resguardo de Pitalta Palví, Resguardo de Tronquería Pulgante y los territorios indígenas de Piedra Verde y Watsalpit; derechos territoriales que cubren aproximadamente 49.925 hectáreas más 9334 metros cuadrados	Pueblo Awa	Barbacoas/ Samaniego/ Ricaurte
Resguardo Maguí Extensión: 6608 has, 6 comunidades. Población: 799 para el año 2002	Pueblo Awa	Ricaurte

(Continúa página siguiente)

Resguardo Inda Sabaleta	Pueblo Awa	Tumaco
Resguardo la Brava	Pueblo Awa	Tumaco
Resguardo San José de Bacao Extensión: 3225 has y 6125 m ² . Lo conforman 5 comunidades.	Pueblo Eperara Siapidaara	Olaya Herrera
Comunidad del pueblo Eperara Siapidara Sin territorio - población desplazada de la vereda Llanaje del municipio de Salahonda. 19 familias pertenecientes al pueblo Eperara Siapidaara.	Pueblo Eperara Siapidaara	Salahonda

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras, Dirección Territorial Nariño.

Desde la Dirección Territorial Nariño, la apuesta por la restitución de derechos territoriales está alcanzando a una población significativa de los territorios colectivos, todo bajo los principios de proporcionalidad, consulta a las comunidades y participación. Esta apuesta pretende restituir a los individuos, a sus colectividades y a su territorio.

4.12.4 Aprendizajes del quehacer cotidiano en el proceso de restitución de tierras

En el tiempo de presencia de la Unidad de Restitución de Tierras en Nariño, tres aprendizajes pueden resaltarse. El primero, relacionado con la participación y el diálogo constante con las comunidades y la institucionalidad para aportarle a procesos de restitución, lo que podría llamarse: aprendizajes comunitarios. El segundo, el articular acciones entre las instituciones responsables de la atención a las víctimas del conflicto, lo que se llamaría: aprendizajes institucionales. Y tercero la riqueza conceptual, teórica e interpretativa, que la puesta en marcha del marco normativo para la restitución, ha generado en la práctica cotidiana con la restitución campesina y étnica.

En el primer aspecto, es importante retomar el principio de gradualidad en el proceso de restitución, el cual se ha traducido en la posibilidad de identificar con antelación las dificultades y los cuellos de botella, que pueden afectar la actuación de la URT y ponen en riesgo la implementación de la política de restitución. El acercamiento comunitario, la participación activa de las personas y autoridades étnicas y la concurrencia de las distintas dificultades en el tema de seguridad, ha permitido minimizar el desgaste institucional y mermar las falsas expectativas en las comunidades, aportando a un nuevo relacionamiento entre víctima, comunidad e instituciones del Estado. De ahí la importancia de los procesos participativos, consultivos y de construcción colectiva del proceso de restitución, otorgando a este principio un atributo especial: atacar con anticipación estas situaciones para responder a la comunidad de manera adecuada.

Un ejemplo donde se reflejan los aprendizajes comunitarios, es el esfuerzo del Ejército Nacional y la Policía Nacional por fortalecer la seguridad en sectores en conflicto armado, con miras a adelantar el proceso de restitución. Esta acción es válida pero no determinante. La seguridad militar debe estar acompañada de una seguridad humana, que debe abarcar la integralidad de la víctima, la comunidad y el territorio. Si la seguridad se enmarca en la seguridad militar y no está acompañado de proyectos productivos, fortalecimiento organizativo, vías, vivienda, proyección económica para las familias, será difícil hacer un proceso de restitución integral que permitan a sus pobladores vivir con dignidad.

La articulación institucional, como el segundo aprendizaje a destacar, se convierte en estrategia sustancial para la realización de los derechos de las víctimas y como aporte a la construcción de la paz en los territorios. Si bien no existe una receta dada, la búsqueda de espacios de interlocución y articulación con las demás instituciones del Snariv ha sido una prioridad. Esto con el ánimo de generar mayor impacto en las comunidades, no revictimizar, ganar eficiencia en el quehacer del Estado y ante todo de adelantar un proceso integral de reparación. Es importante señalar que en la actualidad el protocolo para atender de manera integral a las víctimas del conflicto con enfoque étnico se encuentra en fase de preparación.

Finalmente, la práctica cotidiana del proceso de restitución en Nariño ha dejado aprendizajes conceptuales importantes, los cuales han servido de

ejemplo para otros procesos de restitución. Particularmente en la restitución de derechos territoriales con comunidades afrodescendientes se aportó desde la Dirección Territorial Nariño la construcción de metodologías, herramientas e instrumentos para la caracterización de afectaciones territoriales en el marco del conflicto armado. Esto ha generado lecturas y enfoques que si bien responden a la particularidad de la comunidad, pueden ser insumo para implementar en otras territoriales. Para mayor comprensión, a continuación se reseña un caso de restitución de derechos territoriales que es además un caso emblemático de la región.

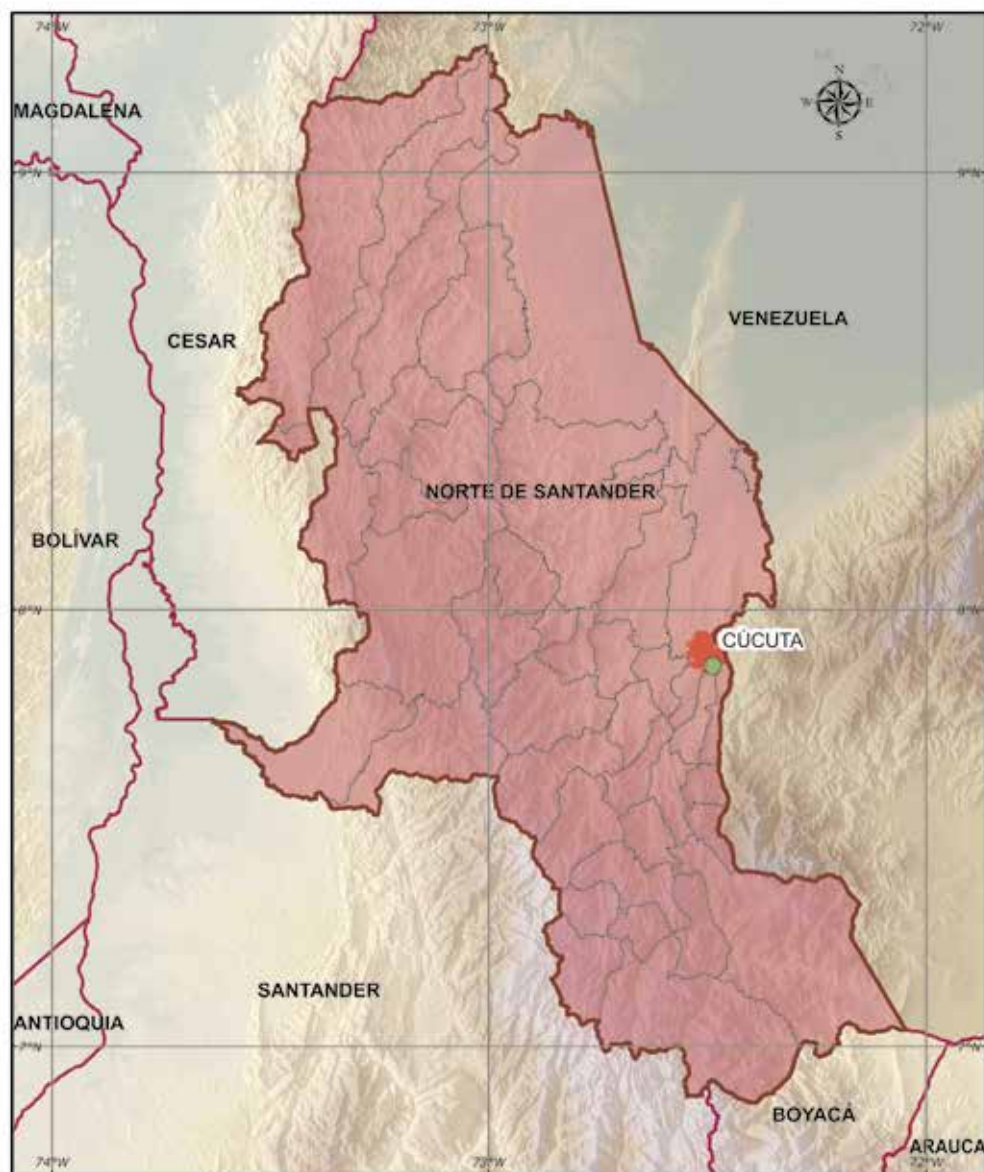
4.12.5 Restituyendo en territorios colectivos: el caso del Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera (aprendizajes preliminares)

En el año 2012, los voceros del Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera, ubicado en el municipio de Tumaco, elevaron de manera verbal la solicitud de protección de sus derechos territoriales, los cuales estaban siendo vulnerados por una empresa que cultiva palma. Este consejo comunitario cuenta con una extensión de más de 46.000 has, en donde conviven más de 1.600 familias. En esta zona, la empresa estaba explotando predios pertenecientes al título colectivo de este consejo, poniendo en riesgo a la comunidad titular del territorio.

La apropiación y explotación inadecuada de los predios por parte de la empresa de palma no es reciente y está enmarcada en un proceso recurrente de compra de tierras a bajo costo, la cual era titulada en condiciones dudosas por instituciones del Estado. Al parecer la empresa se hizo adjudicar baldíos de la nación pese a no cumplir los requisitos para ello, luego estas tierras fueron vendidas a otra persona jurídica que a su vez compró a sus socios los predios por precios irrisorios quedando finalmente las tierras concentradas en una sola sociedad. Los predios también fueron utilizados para hacer préstamos hipotecarios cuyas cuantías superaban ostensiblemente el valor mediante el cual fueron negociados.

El breve resumen de este caso permite demostrar las prácticas de acumulación de territorios ancestralmente ocupados por parte de empresas que han desconocido y afectado los derechos de comunidades negras. Pero estos territorios, además de los problemas de control territorial e indebida

apropiación, también han sufrido otras afectaciones asociadas al conflicto armado. La presencia de cultivos ilícitos, la contaminación por petróleo, los asesinatos, desapariciones, masacres, confinamiento y demás hechos que han victimizado al territorio, a sus integrantes y a sus autoridades, tienen que ser reparados y restituidos de manera integral. La Dirección Territorial Nariño ha aportado significativamente a este propósito, enfrentando y sorteando todos los obstáculos que se han presentado, siempre con el firme propósito de responder de manera adecuada a las comunidades víctimas del conflicto armado, propendiendo por la dignidad de las mismas, aportando a la verdad, la justicia, la reparación, los actos de no repetición y ante todo a la paz con equidad social.



4.13 Norte de Santander y el proceso de restitución de tierras: del reconocimiento de las víctimas a la identificación de los terceros intervinientes u opositores

Autores:

José René García Colmenares

Director Territorial Norte de Santander

Equipo Dirección Territorial Norte de Santander

4.13.1 Introducción

Los índices de despojo o abandono forzado de tierras, el contexto de violencia, la aplicabilidad concreta de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y la dinámica que esta ha generado en la población involucrada en el proceso en el departamento de Norte de Santander, son elementos que se encuentran contenidos en el presente texto, de una manera sintética y asequible para quienes mantienen interés por el derrotero que la política pública de restitución de tierras despojadas y abandonadas ha cumplido. Constituye además la confirmación del compromiso que a través del esfuerzo de sus direcciones territoriales busca cada día consolidar la trascendental gestión de la Unidad de Restitución de Tierras en Colombia.

Atendiendo la dinámica mencionada el presente documento refleja, entre otros aspectos, el referido a que gestionar la restitución de tierras que el conflicto armado arrebató a miles de víctimas en Norte de Santander ha llevado también al reconocimiento de otro segmento de la población, que son los llamados segundos ocupantes para quienes en el marco de su accionar, la Unidad de Restitución de Tierras ha desarrollado una ruta de atención.

De esta forma podrá vislumbrarse cómo partiendo de la premisa de la defensa de los derechos de las víctimas del conflicto, la Unidad de Restitución de Tierras, en aras de refinar su labor, ha terminado por examinar el espectro completo que la condición de víctima comporta, por lo que elementos como el enfoque de acción sin daño y otros han terminado a su vez por ganar protagonismo en el escenario de la reconciliación y la paz sobre el que busca actuar y que la misma ley plantea.

Para ello se presenta el ejemplo de lo que ha sido el trabajo en el municipio de Tibú, y un caso a partir del cual fueron integrados muchos componentes en relación al despojo de tierra en Norte de Santander.

La experiencia de la Dirección Territorial Norte de Santander plasmada en el presente documento expone una visión integral que confirma aún más el compromiso que con la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición tiene la Unidad de Restitución de Tierras para con las víctimas, cualquiera que sea su naturaleza o sus circunstancias actuales.

4.13.2 Área marco de intervención de la Dirección Territorial Norte de Santander

Norte de Santander es uno de los 32 departamentos que tiene Colombia. Se encuentra ubicado en la zona nororiental del país y hace parte de la región andina. Su extensión es de 21.648 km² y su población calculada hacia el año 2012 era de 1'320.777 habitantes, asentada en más del 50% en su capital, San José de Cúcuta.

El departamento cuenta con 40 municipios y es uno de los límites fronterizos de Colombia con Venezuela, con quien limita al norte y al este de su territorio, mientras que al sur su frontera se encuentra con los departamentos de Boyacá y Santander, y al oeste con Santander y Cesar.

Aunque en algunos páramos y altos de las cordilleras que lo atraviesan el clima presenta temperaturas muy bajas, específicamente en la zona norte en que destaca la llamada región del Catatumbo, el clima de Norte de Santander es cálido y su temperatura promedio es de 28 grados, lo que le hace presentar variedades de suelo tanto áridos como fértiles en todo caso aptos para la agricultura o la ganadería.

La región del Catatumbo –de la cual el municipio de Tibú es epicentro económico y social– constituye uno de los baluartes del departamento, por su riqueza en minerales como el petróleo, el carbón y el uranio. La fertilidad del suelo permite mantener una agricultura diversificada en que abundan los cultivos de café, cacao, maíz, frijol, arroz, plátano y yuca, entre otros. En los

últimos años, y a raíz del despoblamiento y la entrada de grandes empresas agroindustriales tras la agudización del conflicto, la palma africana ha pasado a ser otro de los productos importantes de la región.

Actualmente la Unidad de Restitución de Tierras, Dirección Territorial Norte de Santander, interviene en siete municipios del departamento: Tibú en su casco urbano y 36 veredas; El Zulia; Cúcuta en su casco urbano y los corregimientos de Guaramito, Carmen del Tonchalá, San Faustino, Ricaurte, San Pedro, Aguas Claras, Puerto Villamizar y los predios La Leitona I y II de Buena Esperanza; Los Patios en casco urbano; Villa del Rosario en su casco urbano; Ocaña en su casco urbano, el corregimiento de Otaré y 30 veredas y Ábrego en su casco urbano y 3 veredas.

4.13.3 Gestión de la Dirección Territorial Norte de Santander: aspectos generales

De las más de 3.500 solicitudes recibidas en Norte de Santander, el 67.18%, corresponden a solicitudes sobre predios ubicados en los cuatro principales municipios del departamento: Cúcuta, Tibú, Ocaña y El Zulia. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que a la fecha estos municipios no se encuentran totalmente micro focalizados.

4.13.4 Intervención del proceso de restitución de tierras en Norte de Santander: primeros momentos

Como lo recuerda uno de los funcionarios que hoy hace parte de la Dirección Territorial Norte de Santander y viene del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, de las seis personas que conformaban el equipo del proyecto se ascendió a casi setenta que actualmente tiene la territorial Norte de Santander.

Desde entonces, líneas de trabajo como la atención al público, la socialización de la ley y sus decretos reglamentarios, el trámite administrativo y la etapa posfallo, son mandatos principales de la labor de la Unidad de Restitución de Tierras, cuya razón de ser son las víctimas de despojo o abandono forzado de tierras.

Aunque nunca se han desconocido los derechos de quienes con la aplicación de la Ley 1448 de 2011 pasaron a ser considerados terceros intervinientes u opositores, al inicio del proceso de restitución de tierras las particularidades de su situación eran menos evidentes y se trataba de un factor que parecía menos complejo de abordar, que lo que el trasegar y la experiencia demostraría cada vez más.

4.13.5 El caso de Tibú: contexto del conflicto en este municipio

Entre 1970 y 1980 los grupos guerrilleros llegaron al municipio de Tibú inicialmente atraídos por su potencial minero energético y por la presencia de empresas extranjeras que extorsionaban para que las dejaran trabajar. Esto fue aprovechado en la región por el grupo guerrillero ELN, el cual creció financieramente alrededor del oleoducto Caño Limón Coveñas y consolidó su dominio territorial en Tibú.

En la década de los años 90 el grupo guerrillero Farc-EP entró en el negocio del narcotráfico, creció financiera y militarmente y se comenzó a enfrentar con el ELN por el control del territorio en Tibú. Luego, el EPL y el ELN también se involucraron en el negocio del narcotráfico, llegándose a conformar una alianza entre los tres grupos. Existen evidencias de la influencia de las guerrillas como actores de despojos y desplazamientos en Tibú, mediante acciones de reclutamiento forzado, asesinatos y amenazas de muerte a la población civil.

En el año 1997 el Ejército Nacional realizó una serie de detenciones a personas residentes en el centro poblado de Tibú. Estas detenciones se hacían a supuestos colaboradores de las guerrillas, quienes eran señalados por personas encapuchadas que acompañaban a los militares en las diligencias. Los capturados fueron reclusos en la Cárcel Modelo de Cúcuta donde estuvieron un par de años. Al respecto, algunos solicitantes de tierra manifiestan haber recobrado su libertad sin que se les hubiera podido comprobar los cargos imputados.

En 1999 los grupos paramilitares ingresaron a Tibú con el sofisma distractor de acabar a los grupos guerrilleros que operaban en este municipio; no obstante, se encuentra que su verdadero objetivo fue el de apoderarse del control del negocio del narcotráfico, para lo cual era imperativo erradicar de la zona a los grupos guerrilleros que tenían el control de ese negocio.

En su avanzada los grupos paramilitares conformaron el denominado Bloque Catatumbo. Este bloque, mediante diversas acciones delictivas y formas de violencia como masacres, robos de ganado, extorsiones, homicidios y desplazamientos, tomaron el control territorial de la zona. Este grupo logró controlar un amplio territorio comprendido desde el corregimiento La Gabarra hasta límites con el municipio El Zulia, y desde el centro poblado de Tibú hasta límites con el municipio El Tarra, manteniendo dicho control hasta su desmovilización en diciembre de 2004.

La llegada de estos grupos paramilitares coincidió con un cambio en la cultura agrícola en Tibú, pues se comienza a sembrar en el municipio y especialmente en Campo Dos y Campo Tres, palma de aceite para elaboración de biocombustibles, lo cual para la época era una práctica inusual.

Visto así, Tibú ha sido uno de los municipios de Colombia donde se ha vivido con mayor intensidad el conflicto armado, que ha estado directamente relacionado con el territorio, el control de la población y de la institucionalidad pública para la extracción de rentas, donde propietarios, poseedores, ocupantes de baldíos y tenedores, que por lo general han sido campesinos y medianos productores, han sido despojados de sus tierras y desplazados por grupos armados ilegales mediante el empleo de formas de violencia que lesionan los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Entre los protagonistas del conflicto armado se han identificado a las guerrillas, los paramilitares, las bandas emergentes de la desmovilización paramilitar, así como a la Fuerza Pública en disputa por el ejercicio de soberanía sobre territorios y población.⁶⁹

4.13.6 Buena fe y compensación: normatividad sobre los terceros en predios de restitución

La Ley 1448 de 2011 previó que sobre los predios objeto de restitución pudiera haber terceros que nada tuvieran que ver con el despojo o los hechos victimizantes, a los cuales califica como terceros de buena fe exenta de culpa. Quienes cumplan este requisito pueden ser objeto de una orden de compensación económica decretada por el juez o magistrado. Igualmente la

69 PNUD. 2011. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Colombia rural - Razones para la esperanza, Parte 3 – Tierra y Conflicto, Bogotá.

ley establece que cuando hay dos o más víctimas sucesivas sobre un mismo predio, procede la compensación por un bien equivalente. Dado que la dinámica del conflicto armado llevó a que en muchos casos haya habido varias veces desplazamientos de familias distintas sobre una misma tierra, en estos casos la tierra será para una de las víctimas y para las otras víctimas se dará una tierra en compensación. La dificultad surge cuando los terceros que están en los predios no son objeto de compensación por parte de los jueces y magistrados, pero en la realidad se vislumbra que son población de buena fe y vulnerable. Estamos entonces ante lo que se han denominado segundos ocupantes.

Como se ha visto con la implementación de la Ley 1448 de 2011, la Unidad de Restitución de Tierras se ha encontrado ante una situación compleja, en la cual se entrelazan diversas realidades en torno a un mismo predio y/o territorio. Es así como el territorio además de ser un espacio vital para muchas categorías sociales de sujetos (víctimas, población vulnerable, empresas agroindustriales reconocidas, ganaderos, terratenientes), también es escenario de luchas de poder por la sobrevivencia o el enriquecimiento y concentración de la tierra.

Tampoco es ajeno para la Unidad de Restitución de Tierras, Dirección Territorial Norte de Santander, la existencia de colectivos de población víctima y vulnerable que se encuentran hoy, por la expectativa de una solicitud de reclamación de restitución de tierras, afectados en su parte emocional, ya que para la mayoría es el único lugar de vivienda y sus núcleos familiares. Los segundos ocupantes víctimas y población vulnerable que están vinculados en reclamaciones de restitución de tierras en la Dirección Territorial de Norte de Santander son colectivos de personas con las siguientes características:

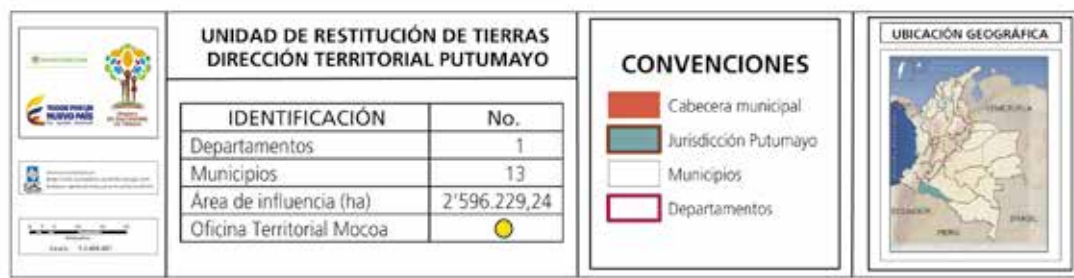
- Personas campesinas, desplazadas, reubicadas y sujetas de reforma agraria
- Víctimas de desplazamiento
- Población vulnerable
- Menores de edad
- Mujeres cabeza de hogar
- Adultos mayores

Sobre los sujetos con calidad de segundos ocupantes (en caso de un fallo de restitución en firme) o terceros intervinientes (antes del fallo) en muchas ocasiones recae también una vulnerabilidad histórica, convirtiéndolos en objeto de normatividad de especial protección, que incluye el bloque de constitucionalidad y tratados internacionales en materia de atención a víctimas y cumplimiento de los Derechos Humanos. Por ello la Unidad de Restitución de Tierras ha adecuado el programa especial para estas personas.

La Unidad de Restitución de Tierras es un ente relativamente reciente cuyos procesos están permanentemente en construcción, por lo que realizar modificaciones en su estructura de trabajo es una alternativa totalmente viable. El continuo autoanálisis que realizan los funcionarios de direcciones territoriales como la de Norte de Santander, permite atender de mejor manera situaciones especiales con poblaciones vinculadas al proceso de restitución de tierras.

La identificación de los terceros intervinientes o segundos ocupantes u opositores ha llevado a la Unidad de Restitución de Tierras a conocer casos en que quienes habitan predios solicitados, son a su vez víctimas de desplazamiento o constituyen comunidades enteras cuyo desarrollo comunitario es profundo.

La Dirección Territorial Norte de Santander, y en general la Unidad de Restitución de Tierras, escucha y presta la atención que requieren los terceros intervinientes u opositores de los procesos de restitución. El enfoque de acción sin daño debe ganar mayor protagonismo como elemento a tener en cuenta dentro del proceso de restitución de tierras.



4.14 Restituir: una luz a las víctimas, un reto para el estado y un avance para la paz en Putumayo

Autores:

David Fernando Narváez Gómez

Director Territorial Putumayo

Equipo Dirección Territorial Putumayo

4.14.1 Introducción

El presente texto es un ejercicio valorativo que presenta el quehacer de la Unidad de Restitución de Tierras desde su origen a la fecha en el Putumayo, señalando como antecedente fundamental las prácticas asociadas a la intervención del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, que sentó las bases para pasar después a la restitución de tierras en el sur del país.

El documento aborda la labor de la Unidad de Restitución de Tierras en Putumayo y las situaciones que hacen que el proceso de restitución de tierras avance de forma paulatina. También se referirá la dinámica de la región, que incide de forma directa e indirecta en el desarrollo misional de la entidad y también se dará una mirada de lo que se está gestando en el departamento gracias a la implementación de la política de restitución de tierras.

4.14.2 Aspectos generales

Putumayo es un departamento de extremo en el mapa nacional. Eso no es solo en materia de geografía. A la región, las bonanzas de quina, caucho, madera, coca, petróleo, y captación masiva de dinero, le han costado su desarrollo en todo sentido, pero también han evidenciado la resistencia de sus habitantes.

Este departamento amazónico cuenta con 24.885 km² de superficie y entre 1980 y el 2000 vivió la violencia de forma sistemática y continua. La literatura de investigación de la violencia en Putumayo, muestra que el terror, el miedo y la estigmatización predominaron en el actuar de los paramilitares

y la guerrilla con fuerte presión hacia la población civil, que padeció paros armados con presencia guerrillera. En la región también se dieron movilizaciones campesinas que buscaban integrar miradas propias de la región en las políticas del gobierno nacional y departamental. Los conciudadanos de este departamento han planteado de forma directa e indirecta al gobierno nacional la necesidad de dar una mirada a la región para suplir las ineficiencias administrativas y políticas que han dejado huella en el ritmo de vida de pobladores.

En ese pensar también se puede decir que el Putumayo no incide, ni ha crecido industrialmente con el resto del país, ya que no cuenta con gigantes reglones de economía que movilicen el sistema económico de la nación. También se puede decir que esta es zona de selva inhóspita, pero no se puede decir que en Putumayo no residen colombianos, los hay hinchas del fútbol nacional, y de sus grupos, que festeja con la nación y que entrega al país y al exterior su recurso máspreciado, su sentido humano.

En el Putumayo hay un alto número de población indígena, afrodescendiente y mestiza. Es además un territorio donde se ve aún la diferencia entre una ciudad semiurbana, un pequeño caserío, una calle pavimentada y otra polvorienta. Aun se consume agua no potable, aun la energía eléctrica no llega a todos los rincones de la selva, pero sí se vio en todas sus áreas a actores armados ilegales con fusil en mano y voz autoritaria para desplazar a ciudadanos.

Esta zona fronteriza, geopolíticamente particular para la dinámica de la violencia, palpó en carne propia el abandono estatal, la corrupción y lo peor, la violencia sin medida y en todas sus tipologías. Cada bonanza le ha traído a la historia de Putumayo, dolor, pero también cambios de resistencia ciudadana desde el ámbito individual y colectivo.

Bajo esa dinámica y esas realidades se avanzó en el trabajo del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, que luego de la expedición de la Ley 1448 de 2011 asumió la maratónica tarea de restituir en medio del conflicto y desde ese momento se inició también la ruta de construcción de la paz.

En Putumayo como a lo largo y ancho del país, se necesitaba de toda la capacidad de análisis y observación de las realidades que se presentaban con

relación al campo, la tierra y el conflicto armado que generó desplazamiento de ciudadanos y abandono de tierras, siendo esto una “vertebra” del quehacer. Así se inició una ruta que día a día se va consolidando y que ha comprometido no solo a funcionarios y colaboradores, sino a toda una sociedad e institucionalidad.

4.14.3 De lo nacional a lo territorial

La Dirección Territorial en el ejercicio de su misión, ha encontrado que la tierra en Putumayo es una colcha de retazos en pequeñas partes. En este departamento el minifundio tiene fuerza, pero quienes hacen uso de la tierra, no cuentan con un documento legal, que brinde garantía de relación directa con el predio.

En esa tarea de levantar un contexto sobre la incidencia del conflicto armado en la tenencia de la tierra, se evidenció que el abandono era la figura de mayor incidencia y que el despojo se dio en menor nivel en este departamento. Este fue un hallazgo que arrojó la cartografía social y la etnografía, que dejó herramientas para establecer la figura de abandono contemplada en la ley.

En Putumayo la dinámica del despojo y del abandono se evidencia en las zonas microfocalizadas: en el municipio de Villagarzón: casco urbano y veredas: La Cofania, La Castellana, El Carmen, San Vicente de Villa Rica y San isidro. En el Valle del Guamuez: veredas Los Ángeles, Mundo Nuevo, El Placer y La Esmeralda. En San Miguel, casco urbano y La Dorada, San Juan Bosco y Agua Clara. Estas son las localidades en las cuales se realiza el trabajo.

4.14.4 Equipo Putumayo y su quehacer

La Dirección Territorial Putumayo cuenta con funcionarios y colaboradores convencidos de que la restitución de tierras es un paso hacia a la paz. Poner en marcha una territorial requiere de un equipo de personas que cuenten con una experiencia de trabajo en terreno, y ser conocedores de la política agraria y de tierras. La Dirección Territorial Putumayo ha avanzado en el proceso de restitución de tierras, de forma gradual y progresiva,

permitiendo apreciar una política pública que vincula a todos los sectores, bajo principios como la transparencia, calidad y humanización.

Esta oficina en el sur de Colombia cuenta con personas que trabajan día a día escuchando la voz de las víctimas, y observando la valentía de hombres y mujeres que decidieron confiar en la institucionalidad y en la paz, como querer nacional. Gracias a todas las víctimas, instituciones, funcionarios, colaboradores que han brindado luz verde para avanzar en la reconstrucción del tejido social de la región, y le apostaron a la restitución de tierras, hoy esta oficina cuenta con avances significativos en cuanto a las microzonas y las solicitudes tramitadas al interior de estas. En Putumayo se han adelantado jornadas de trabajo para socializar la ley, y se han recibido más de 2.700 solicitudes, correspondientes a alrededor de 80.000 hectáreas y también ya se han proferido sentencias favorables a las víctimas en los tres municipios intervenidos.

4.14.5 ¡La Unidad de Restitución de Tierras sí cumple!

Una campesina del Putumayo, en el primer evento de la Unidad de Restitución de Tierras expresó: “Los funcionarios de la Unidad nos buscaron, se ganaron nuestra confianza, se miraba que ellos hablaban con la verdad, así los buscamos a ellos y ellos a nosotros, la Unidad de Tierras está cumpliéndonos a los campesinos.”

De esta manera se evidencia el sentir real de cumplimiento de los ciudadanos víctimas de violencia en Valle del Guamuéz, quienes de forma masiva aceptaron el llamado de la Unidad de Restitución de Tierras. La comunidad asistió a la entrega formal de sentencias de restitución de tierras y proyectos productivos el 25 de abril de 2014, evento en el cual los asistentes demostraron una vez más su aceptación de la entidad en la región, y su confianza. Según residentes de la zona, el evento para ellos también fue dignificarlos, “nunca antes ninguna entidad nos había tratado así de bonito.” Palabras como estas son para los funcionarios y colaboradores de la URT motivadores para seguir trabajando a favor de las víctimas del conflicto.

De esta manera la Unidad de Restitución de Tierras llegó a los ciudadanos de zonas del departamento altamente afectadas por el conflicto armado

interno, como Valle del Guamuéz, San Miguel (municipios de frontera con la República de Ecuador) y Villagarzón, en donde se le apostó de forma individual y colectiva al trabajo de una institución del Estado.

Bajo este panorama, es preciso indicar que la tarea va al ritmo que la dinámica regional lo permite, pero es preferible caminar despacio, a realizar una carrera atlética donde los riesgos y los resultados no sean los esperados.

4.14.6 Retos y desafíos de la política de restitución de tierras en Putumayo

A causa del terror y miedo por los hechos vividos los habitantes se vieron por lo tanto obligados a desplazarse de manera individual y colectiva de la zona, abandonando sus viviendas, pertenencias y medios de sustento, ante lo cual aprovecharon los paramilitares esta oportunidad para apropiarse de las casas: “Ellos entraban y se cogían las casas sin permiso de nadie. En muchas partes que la gente se fue botando la casa, ellos se tomaron la casa” [...] Pero no solo las casas vacías fueron ocupadas por los armados, valiéndose del poder que otorgan las armas, los paramilitares también sacaron a la gente de sus hogares.⁷⁰

Fue así como la población también fue víctima de abandono forzado de sus tierras y despojo pues los comandantes paramilitares escogían a su gusto sus viviendas entre las casas de los habitantes en especial en el casco urbano de El Placer, las cuales fueron también empleadas no solo de vivienda del grupo armado sino de escenarios de tortura, cuarteles de reclusión y desaparición.

En Putumayo en materia de restitución de tierras los retos y los desafíos son inmensos y requieren de actitud de trabajo en equipo, diálogo y valoración de la dinámica propia del departamento, catalogado como de riesgo por alteraciones de orden público y la constante movilización militar y su referencia estratégica como frontera. De acuerdo con esto, la dirección territorial tiene que trabajar articulada con las fuerzas militares para contar con las garantías idóneas de seguridad y avanzar en localidades donde el conflicto y los actores irregulares se mantienen, pero de forma particular los ciudadanos están interesados en adelantar su proceso de restitución.

⁷⁰ Centro de Memoria Histórica. El Placer, mujeres, coca y guerra en el bajo Putumayo. 2012, pág.126.

Las características de terreno quebrado y boscoso, hacen que predios en abandono o despojo, no cuenten con presencia efectiva de inversión estatal. Ante esta característica la Unidad de Restitución de Tierras tiene el desafío de ingresar a veredas donde el acceso se dificulta y convergen factores como clima, infraestructura, distancias, condiciones del terreno y presencia de actores armados ilegales. También la falta de actualización catastral incide y fisura el proceso de identificación de predios.

Hablar del pasado no es fácil y menos para las personas que han enfrentado las consecuencias de un conflicto armado interno. El miedo y el silencio han salido de forma paulatina, demostrando que las secuelas de la violencia son difíciles de borrar, pero que es necesario hablar de lo ocurrido y superar el dolor para avanzar en este sueño que se hace realidad.

Para la Dirección Territorial Putumayo, el ejercicio de restitución de tierras a campesinos víctimas de la violencia, no ha sido fácil. Esta tarea implica un trabajo previo que requiere estudiar cada caso con su dinámica personal, familiar, económica y social, para plasmar en cada proceso cómo era la relación con el predio, lote, casa, finca, de ciudadanos que trabajan común y corriente en su lugar de residencia y que en una noche, un amanecer o una mañana, dejaron de lado su pedazo de historia, para escribir otra con dolor, con desprecio de terceros y con la indolencia de una sociedad en crisis.

Luego de tres años en Putumayo, la restitución de tierras avanza, pese a que en los inicios algunas entidades no le apostaban a que este proceso sería real. A ellos, hoy esta dirección territorial, les expresa su agradecimiento por la duda, porque esta fue un motivador más para abanderar el proceso y continuar pese a la mirada incrédula logrando la restitución de tierras y retorno al campo.

También hay que reconocer a los aliados, que poco a poco se fueron sumando al objetivo de la restitución. A esos ciudadanos y ciudadanas víctimas que aceptaron el compromiso de asistirlos y representarlos. A instituciones como la Unidad Administrativa Especial de Consolidación Territorial que con sus acciones previas en las comunidades a intervenir, facilitó el ingreso de la Unidad de Restitución de Tierras a zonas donde la confianza en las instituciones estaba creciendo. Así mismo a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que avanzó en intervención de reparación colectiva en los municipios microfocalizados. Estas entidades ges-

tionaron la vinculación de otras en este proceso, produciéndose al final una sinergia interinstitucional que lleva a garantizar los derechos de las víctimas retornadas y restituidas.

Para la Dirección Territorial Putumayo, la articulación institucional hoy es más eficiente y evidente, y como muestra de ello se tiene que las administraciones municipales y sus respectivos concejos aprobaron la condonación y exoneración de impuestos prediales. Alcaldías como las de Valle del Guamuéz, San Miguel, y Villagarzón se han comprometido a brindar servicios públicos básicos a los restituidos para hacer efectiva la entrega de los subsidios de vivienda y a complementar el apoyo técnico en la implementación de proyectos productivos.

Al proceso se han ido sumando instituciones como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Departamento para la Prosperidad Social y organizaciones internacionales como Mapp-OEA, ACNUR y Mercy Corps. Estas tres últimas han apoyado en terreno de forma decidida la intervención de la Unidad de Restitución de Tierras, realizando seguimiento y monitoreo a las acciones que desarrolla la entidad.

Pero si las víctimas son importantes en este rompecabezas, el papel del Juzgado Especializado en Restitución de Tierras, también lo ha sido, ya que el juez se ha mostrado comprometido con el proceso y ha proferido sentencias que restituyen alrededor de quinientas hectáreas, que hoy ya disfrutan sus verdaderos dueños. Los fallos proferidos permiten consolidar una región garantista, en medio de un marco de justicia transicional, que gana la confianza de las víctimas y respeto por la institucionalidad, y el Estado avanza para generar la reparación integral.

El camino está marcado. Los ciudadanos y las instituciones son los protagonistas y responsables de las próximas páginas de la historia nacional en materia de paz y restitución. Hoy se cierra un capítulo de los cientos que hay que escribir y vivir para hacer que en toda la nación la restitución sea una realidad dignificante.

Se pasa hoy a una etapa de la historia donde la política de restitución de tierras, juega y jugará un papel protagónico en el posconflicto. No se puede olvidar que la tierra jugó un papel determinante en el conflicto, y es por eso que en esa nueva etapa, el Estado colombiano inicia el reto de mayor enver-

gadura, que requiere de instituciones que tomen la voz de los ciudadanos y ciudadanas para construir políticas públicas incluyentes, democráticas y transformadoras, donde prevalezca el interés colectivo y el bienestar social.

En otros sitios del mundo la restitución se realizó luego del conflicto, cuando las partes ya previamente habían negociado. En el país, la restitución camina y es aún acompañada por el conflicto irregular, combates, actores armados ilegales, minas antipersonal, presencia de grupos subversivos, condiciones de seguridad variables, todo lo cual genera un medio de condiciones fuertes que hacen que el proceso de restitución sea muy complejo. A esto se suma la labor que realizan los profesionales, por establecer un diálogo sensato, sin revictimizar a ese ciudadano que realiza la solicitud, aplicando el principio de la buena fe, aplicando la sagacidad para recibir una declaración que más adelante será la columna vertebral de todo el proceso de restitución de tierras, en cada una de sus etapas.

Cada solicitud tiene su historia, cada persona tiene su mirada. Cada predio entregado de forma material y legal es un pequeño paso para avanzar en la construcción de un Estado progresista y respetuoso de los Derechos Humanos. Quedan muchas hectáreas por incluir al sistema de registro de tierras abandonadas y despojadas, pero ya existen millones de voluntades por vivir en una Colombia sin violencia, donde el verde del campo sea ese verde de la cosecha de múltiples matices que dan esperanza y ganas de continuar construyendo país.

4.14.7 ¿Qué hacer para superar los retos y desafíos?

La dinámica de la región es muy particular, y por ello es necesario establecer rutas y estrategias a seguir para superar las adversidades. De esta manera la Dirección Territorial Putumayo mantiene y mejora espacios de interlocución con ciudadanos interesados en el proceso de restitución de tierras. Mediante jornadas de socialización de la ley y sus decretos reglamentarios, los profesionales de la URT entregan a los participantes herramientas para que todos y todas cuenten con información clara de la norma y del proceso de restitución de tierras.

Cada ciudadano que acompaña las jornadas de capacitación, cuenta con un tiempo prudente para analizar la información brindada por los

profesionales y determinar si adelanta el proceso de restitución, si se acoge a los procedimientos que implica. Así se pasa para continuar el proceso de recepción de solicitud, momento en el cual el ciudadano víctima, narra los hechos violentos que dieron paso al abandono o despojo de sus tierras.

Si el objetivo es regresar al campo, sería ilógico que se ordene la restitución de tierras, en zonas donde no se pueda trabajar la tierra. Siendo así, la URT diseñó acciones específicas de trabajo para apoyar los procesos de restitución mediante proyectos productivos que apoyen y permitan darle vida a la tierra. Los campesinos, aquellos ciudadanos que conocen la tierra y sus vericuetos, son los que han padecido de forma directa la violencia, el conflicto y en su momento la desidia institucional, son los mismos que desde su vida han enfrentado el dolor, el miedo, al guerrillero, al paramilitar y a una sociedad que olvidó en su afán de desarrollo el verdadero sentido de hombres y mujeres que día a día trabajan la tierra para que al inicio de la mañana, al medio día, o al caer la tarde, se consuma un producto sembrado y cosechado por los campesinos que son ejemplo de dignidad.

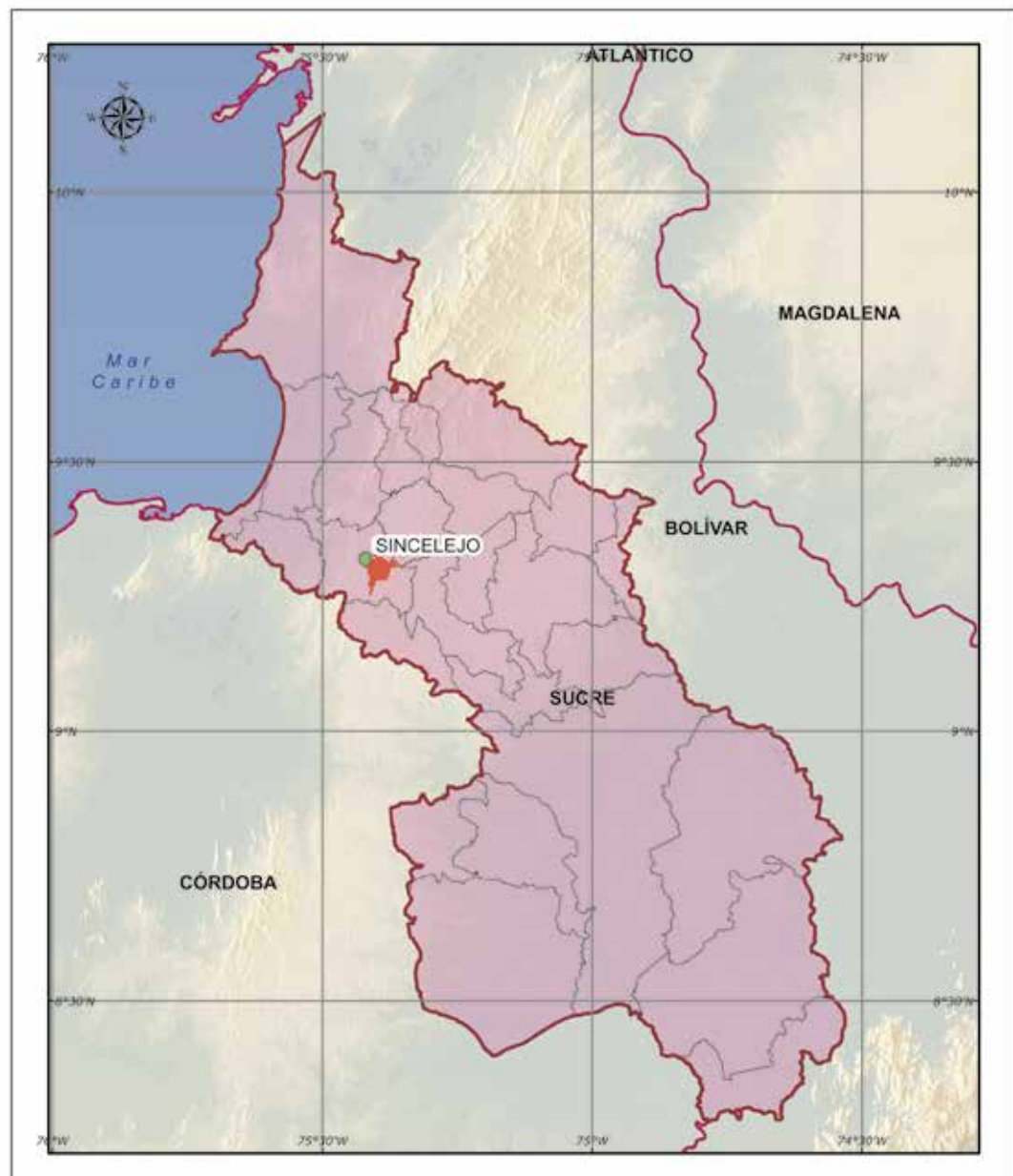
4.14.8 Conclusiones

Si arrancar con una idea en mente es difícil, pasarla a la ley y luego a política pública, implica situaciones más complejas, sistemas de gestión interinstitucional, y compromiso del Estado y una sociedad que durante años había padecido el conflicto.

La opinión pública enfrenta un reto de cambio de situaciones, una institucionalidad que camina en la dirección de la paz, la reconciliación, la verdad y la justicia transicional. Así han pasado los días, se escribe el capítulo del deber cumplido, de lo hecho bien y de lo construido en colectivo.

La Unidad de Restitución de Tierras en Putumayo está y seguirá trabajando por más, aún busca que el alcance de las políticas públicas sea real y verdadero. En un departamento donde la corrupción juega partido sucio y donde la polarización política se ejerce como plato fuerte del régimen político, la URT está convencida que el “chip” está cambiando a favor de las víctimas. Con todo este panorama aún existen personas que confían en la institucionalidad porque creen que el sentido del Estado son los ciudadanos y sus instituciones.

Restituir con la voz de las víctimas, restituir con el cumplimiento de la norma, restituir con la verdad y la dignificación de hombres y mujeres ciudadanos, hermanos, vecinos, amigos, compatriotas y ante todo colombianos. La Unidad de Restitución de Tierras en Putumayo continuará trabajando para seguir construyendo la paz y la dignificación de las víctimas.



**UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS
DIRECCIÓN TERRITORIAL SUCRE**

IDENTIFICACIÓN	No.
Departamentos	1
Municipios	26
Área de influencia (ha)	1'074.022,22
Oficina Territorial Sincelejo	

CONVENCIONES

- Cabecera municipal
- Jurisdicción Sucre
- Municipios
- Departamentos

UBICACIÓN GEOGRÁFICA



4.15 El accionar de la Dirección Territorial Sucre: restitución de tierras y la lucha histórica por la tierra en Montes María

Autores:

Gina Cristina Castro Díaz
Directora Territorial Sucre
Equipo Dirección Territorial Sucre

4.15.1 Introducción

El departamento de Sucre se divide en 26 municipios repartidos en cinco subregiones: Golfo de Morrosquillo, Montes de María, Sabana, La Mojana y San Jorge, conforme a su ubicación de norte a sur.

Estas subregiones del departamento, han tenido una extensa historia de conflictos sociales, incluido el conflicto armado de las últimas tres décadas, muy especialmente la subregión de Los Montes de María, que se ha caracterizado por ser una de las zonas que más sufrió los embates de la violencia en el contexto nacional.

El Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia, categoriza a Los Montes de María como una región estratégica que los grupos armados usaron como corredor, toda vez que su compleja geografía favorece el desarrollo de acciones armadas, la existencia de campos de entrenamientos, la comunicación y movilización hacia el noroccidente, nororiente, el Océano Atlántico y el centro del país.

De esta forma, el escalamiento del conflicto y las disputas del territorio por parte de los actores armados ilegales, hicieron de esta circunscripción territorial una de las zonas del país, en la que la densidad del despojo ha sido mayor. Con base en los principios de progresividad y gradualidad que contempla la Ley 1448 de 2011 y desarrollan los decretos 4829 de 2011 y 599 de 2012, el Consejo de Seguridad Nacional estableció como primera macrozona para la implementación de la Política Pública de Restitución de Tierras en Sucre, a la mencionada subregión.

La región de Los Montes de María tienen una extensión de 6.466 km² y está integrada por 15 municipios, 7 del departamento de Bolívar (Carmen de Bolívar, María La Baja, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, Córdoba, El Guamo y Zambrano) y 8 municipios del Departamento de Sucre (Ovejas, Chalán, Colosó, Morroa, Los Palmitos, San Onofre, San Antonio de Palmito y Tolú Viejo). Dadas las condiciones de relieve, se identifican dos tipos de paisajes que evidencian una apropiación y un uso diferenciado del suelo.

Para entender el contexto del sector rural en los municipios que componen a la región y dar paso al balance de la gestión adelantada por la Unidad de Restitución de Tierras en el departamento de Sucre, es pertinente evidenciar las circunstancias que enmarcaron el acceso a la propiedad de la tierra, la historia del movimiento campesino y la lucha por la tierra, tanto desde las acciones de la institucionalidad como del campesinado en el marco de las normas de reforma agraria de 1960 en adelante.

La lucha a través de la institucionalidad se atribuye inicialmente al Gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), que le apostó a una serie de reformas en el sector rural, que promovieron la desconcentración de la tierra en la Región. De esta forma, se aprobó en el Congreso de la República la Ley 135 de 1961 que tenía como objetivo “regular el derecho a la propiedad y cambiar la estructura social agraria del país”. Dicha ley creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), cuya función consistía en fomentar el desarrollo del campo y prestar asistencia técnica y crediticia a los campesinos.

En este escenario de implementación de la ley de reforma agraria cobra relevancia la actuación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, (ANUC), organización social que desempeñó un rol significativo en las luchas de recuperación por la tierra. El Ministerio de Agricultura creó la ANUC durante el Gobierno del presidente Lleras con el objetivo de construir una organización campesina fuerte que le permitiría al Estado defender y fortalecer la reforma agraria en las regiones.

A comienzos de la década de los setentas, la ANUC desarrolló como estrategia la toma de tierras para presionar a terratenientes y al Incora. Dichas tomas denominadas como “recuperaciones”, consistían en que un grupo de campesinos invadían un predio, con el fin de que este se vendiera al Incora y posteriormente la institución lo adjudicara a los labriegos que ya estaban residiendo en el fundo.

Una de las principales pretensiones de los campesinos organizados en Montes de María, fue la redistribución de la tierra de manera que, equitativamente, todos los labriegos adquirieran una parcela y se mantuviera la vocación agrícola de la región montemariana, reconocida por su carácter de despensa agrícola del Caribe. Cabe destacar que, las recuperaciones trascendieron los propósitos iniciales de acceso a la tierra, siendo además luchas por una redignificación del campesino como sujeto político y actor transformador del sector rural.

El proceso histórico de recuperación de tierras, narrado en el presente artículo, determinó la dinámica de la ruralidad en la región de Los Montes de María y la tenencia de la tierra. Así mismo, nos permite entender el marco histórico que precede al conflicto y da muestra de la complejidad de los casos que ha estudiado la Unidad de Restitución de Tierras desde sus inicios.

Los campesinos de Los Montes de María han sido, en su mayoría, parceleros poseedores o propietarios de minifundios cuyo sustento proviene de las labores agrícolas y ganaderas. La situación de estos trabajadores rurales se deriva de los procesos de recuperación de predios de mayor extensión.

La siguiente tabla (ver página 342), está basada en información del Grupo de Memoria Histórica y muestra las distintas recuperaciones que se dieron en los municipios que han sido intervenidos por la Unidad de Restitución de Tierras en Sucre. Sombreados se relacionan los predios sobre los que se han desarrollado procesos de restitución.

4.15.2 Trayectoria del conflicto armado en Los Montes de María

Los Montes de María presentan una temporalidad del conflicto similar al resto del Caribe, con excepción de la Sierra Nevada, el Nudo de Paramillo y Urabá. De acuerdo con informes del Grupo de Memoria Histórica, la guerrilla se insertó en Los Montes de María a inicios de los ochenta, y el paramilitarismo apareció a mediados de los años noventa para disputar el territorio.

Desde finales de la década del sesenta, la región fue escogida por grupos alzados en armas como área de refugio. La violencia viene incrementándose desde 1996 año al partir del cual el conflicto armado, los asesinatos selectivos,

Municipios	Pedios recuperados
Colosó	Columbita
	El Paraíso
	Estambul
	La Esmeralda
	La Marsella
Morroa	Peñata
	Tumba Vaca
	Tumba Toro
	Bremen
	Arenal
	Asmon
	Pechilín
	Los Linderos
Ovejas	Santa Fe
	El Piñal
	Mula
	El Cedro
	Cantaleta
	Flor del Monte
	Las Mercedes
	Buenos Aires
	Pijiguay
	Capitolio
	El Cedro
San Onofre	Alemania
	Estambul
	Santa Elena
	Arroyo del Medio
	Comandancia

Fuente: URT, Dirección Territorial Sucre.

los homicidios indiscriminados y los secuestros comienzan a aumentar. Cronológicamente la influencia de grupos insurgentes en la región que nos ocupa, se presentó de la siguiente forma:

En la década de los ochenta hizo presencia en la región el Ejército de Liberación Nacional (ELN), la Corriente de Renovación Socialista (CRS), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y con menor presencia el Ejército Popular de Liberación (EPL). A principio de los noventa debido a la desmovilización de la CRS (1994), el ELN ocupó los espacios dejados por medio del fortalecimiento de los frentes Alfredo Gómez Quiñonez y Jaime Bateman Cayón que actuaron en la Mojana al sur del departamento y en Los Montes de María. Uno de los epicentros de las acciones de ELN fue el municipio de Ovejas.

En 1993 nace el Bloque Caribe de las Farc-EP, estructura en la que se gestó la conformación de los bloques 35 y 37, los cuales serían los actores principales de la guerra en Los Montes de María, en los años subsiguientes. Las células guerrilleras, además de su presencia militar, concentraron sus esfuerzos en los secuestros a ganaderos y las extorsiones a comerciantes de la zona.

El movimiento paramilitar surgió en la región como consecuencia de la unión de grupos heterogéneos, los cuales lograron concretar un objetivo principal: contención y erradicación de las guerrillas.

En la zona montemariana, se consolidó la estructura de las Autodefensas Unidas de Colombia con la creación del Bloque Héroes Montes de María. El control estratégico del territorio hizo que los paramilitares recurrieran a las masacres, mientras que la guerrilla, utilizó los asesinatos selectivos como manera de presionar e intimidar a la población. Las estrategias criminales del paramilitarismo escribieron lamentables pasajes en la historia de la región con las masacres acaecidas en las poblaciones campesinas de Chengue y Colosó, así como de Macayepo y El Salado en el departamento de Bolívar. Sus acciones también se orientaron a ejercer control social en municipios como San Onofre.

Desde 1996 se vivió un marcado incremento de violencia en la zona, aumentando los asesinatos selectivos, homicidios y masacres encaminadas a lograr de parte de estos grupos el control estratégico de la zona y como consecuencia de ellos el abandono de tierras y predios.

A partir del año 1997 se hace notorio el desplazamiento en Los Montes de María. Sin embargo, los picos más altos, según información institucional, se presentan en los años 2000, 2001 y 2002. Las estadísticas oficiales muestran con claridad que en el país, fueron Los Montes de María la región con mayor cantidad de personas expulsadas y recibidas.

El conflicto armado y las distintas dinámicas cercanas a él, hicieron que el patrimonio de los campesinos se aminorara, afectando considerablemente la calidad de vida de los verdaderos trabajadores del campo. Por años, la población que sufrió el drama del desplazamiento forzado no tuvo las garantías para reclamar del Estado una respuesta oportuna, real y eficiente.

En respuesta a las necesidades de un país que clamaba por la reconciliación nacional y la reconstrucción de los tejidos sociales, el Estado colombiano a través de la Ley 1448 de 2011, creó un marco normativo que se configura dentro de la llamada justicia transicional, que busca reconocer los derechos de las víctimas del conflicto armado y generar condiciones de igualdad y equidad.

Así, la ley desarrolla el derecho fundamental a la reparación integral, que comprende distintas medidas y acciones, entre ellas la restitución de tierras, que es vista con una vocación transformadora, en el sentido que busca devolver los predios en mejores condiciones a las personas que fueron desposeídas de ellos; por lo anterior el derecho a la restitución viene acompañado de la implementación de proyectos productivos, alivio de pasivos, subsidios, y otras series de medidas con enfoque reparador.

4.15.3 La ruta hacia la reparación y la sostenibilidad

La Unidad de Restitución de Tierras inició actividades en el departamento de Sucre en el primer semestre del año 2012 con la microfocalización del predio Pechilín, un inmueble rural de 310 hectáreas ubicado en el corregimiento Pichilín, en jurisdicción del municipio de Morroa. El predio en cuestión fue epicentro de violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos de sus adjudicatarios, mediante acciones de grupos armados ilegales que imperaron en esta parte de la subregión de Los Montes de María, entre los años 1996 y 2005.

Producto del trabajo adelantado por la Unidad de Restitución de Tierras, en abril de 2013 el Tribunal Superior del Distrito de Cartagena, Sala Civil especializada en restitución de tierras, ordenó la protección del derecho fundamental a la restitución de tierras a las 39 familias solicitantes del predio en mención.

Una vez proferida la sentencia, la URT, mediante acciones coordinadas con la comunidad restituida y las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas, desplegó los procedimientos tendientes a la sostenibilidad de la restitución y el cumplimiento de las órdenes emitidas por la justicia en procura del desarrollo socioeconómico de las familias retornadas.

Cumplidos dos años de la puesta en marcha de la política de restitución en Sucre, las 39 familias restituidas del predio Pechilín ya gozaban de las garantías otorgadas por la ley, entre las que se encuentran la implementación de proyectos productivos y la asignación de subsidios para la construcción de viviendas rurales.

La consolidación del proceso de restitución de esta comunidad de Morroa refleja el principio de reparación transformadora que contempla la Ley 1448 de 2011 y que persigue la Unidad de Restitución de Tierras desde el inicio de la implementación de la política de restitución.

Así como en el predio Pechilín, la Dirección Territorial Sucre de la Unidad de Restitución de Tierras ha venido avanzando en 14 zonas más en las que se han estudiado las solicitudes y se han proferido decisiones definitivas. La URT microfocalizó 14 zonas en los municipios que registran el mayor número de solicitudes: Ovejas, Morroa, San Onofre y Colosó. Estas intervenciones en el territorio han permitido la implementación de Registro de Tierras a más del 50% de las reclamaciones recibidas que son más de 2.500.

Igualmente, los Juzgados y Tribunales han emitido fallos, que dinamizan la articulación de las entidades comprometidas en los mismos para hacer efectiva la medida de reparación integral de restitución.

Como ya fue mencionado, el proceso de restitución de tierras que se adelanta en el departamento de Sucre tiene como marco geográfico los municipios de Los Montes de María, incluidos con fines estratégicos los municipios de Sincelejo y Corozal.

Las intervenciones han ido avanzando desde la microfocalización de predios emblemáticos que surgieron de las luchas campesinas por la tierra, hasta la microfocalización de toda el área municipal de Ovejas y Morroa.

En el primer año de implementación de la ley, la URT inició el estudio del 41.43% del total de las solicitudes presentadas sobre la macro zona. En el año 2013, la Dirección Territorial Sucre llevó cabo el estudio del 57.9% de las solicitudes ubicadas en la macro zona y el 45,1% del universo total de solicitudes en el departamento Sucre.

Asumiendo las facultades conferidas en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011 la Unidad de Restitución de Tierras ha representado ante Jueces y Tribunales a las víctimas en más de 300 casos que corresponden a cerca de 4.800 hectáreas y se han proferido igualmente un número importante de sentencias en los casos presentados.

A partir del momento en que se emite una sentencia, la Unidad de Restitución de Tierras inicia uno de los retos más importantes de la política, brindar atención oportuna y eficiente a los solicitantes beneficiarios, promoviendo el acceso de estos a las medidas dispuestas en la Ley 1448 de 2011 y acompañándolos hasta que se haga efectivo su derecho a la restitución, con la inclusión en los programas de sostenibilidad para la restitución, el acceso a subsidios de vivienda y en general el seguimiento para el cabal cumplimiento de todas las ordenes proferidas en su favor dentro de los fallos.

Dando cumplimiento a lo anterior, la Dirección Territorial Sucre ha acompañado, con el concurso de las autoridades judiciales, municipales, militares y comunitarias, la materialización del derecho a la restitución y el retorno de más de 100 familias y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de varias comunidades víctimas del conflicto.

4.15.4 Progresividad y estabilización de la restitución en el departamento de Sucre

Conocidas las providencias proferidas por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, inicia el proceso que materializa los principios de progresividad y estabilización de que trata la Ley de Víctimas y Restitución

de Tierras en su artículo 73. Este proceso de materialización de la restitución sostenible es implementado por la Unidad de Restitución de Tierras en el cumplimiento de las órdenes relacionadas con alivio de pasivos, compensaciones, administración de proyectos agroindustriales y postulación al subsidio de vivienda rural e implementación de proyectos productivos, y monitoreado, para las ordenadas a otras instituciones, por el grupo posfallo de la Dirección Territorial Sucre.

La Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios le atribuyeron al Fondo de la Unidad, el deber de servir de instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados y el pago de compensaciones conforme lo indica el artículo 111 de la ley en mención. Adicionalmente, en el artículo 105, numeral 8 ibídem, se establece como una de las funciones de la Unidad de Restitución de Tierras la de formular y ejecutar programas de alivios de pasivos, lo que implica el saneamiento de acreencias relacionadas con los predios restituidos o formalizados por concepto de impuesto predial, otras tasas y contribuciones relacionadas con el predio, servicios públicos domiciliarios y deudas contraídas con entidades del sector financiero.

De conformidad con lo anterior, para el caso del alivio predial, las administraciones municipales están en la obligación de adoptar el acuerdo mediante el cual se establece el saneamiento de las deudas por concepto de impuesto predial, tasas y otras contribuciones.

En el marco de las gestiones adelantadas por el Fondo, encaminadas a lograr el alivio de pasivos conforme a lo ordenado en las sentencias de restitución, se pueden destacar logros importantes tales como i) la adopción de los acuerdos de condonación y exoneración por parte de todos los municipios que cuentan con micro focalizaciones; ii) la cobertura en un 98,9% de alivio predial para las parcelas restituidas, mediante la expedición de resoluciones de aplicación de los acuerdos 006 del 25 de abril; 003 del 28 de mayo y 006 del 31 de mayo del 2013, correspondientes a los municipios de Colosó, Ovejas y Morroa, respectivamente.

La Unidad de Restitución de Tierras, ha diseñado una estrategia de articulación dentro del Snariv para que este pueda atender de manera eficiente, articulada e íntegra los requerimientos de la implementación de la política de restitución de tierras y hacer efectiva la restitución sostenible a las víctimas. Esta estrategia involucra los escenarios nacional, departamental y municipal.

De este modo la Dirección Territorial Sucre promovió al interior de los Comités Ejecutivos y los Comités de Justicia Transicional (CJT) de los municipios con fallos de restitución de tierras, que estos asuman la coordinación que se requiere para el cumplimiento de las ordenes contenidas en las sentencias y el seguimiento al cumplimiento de las mismas. En concordancia con lo anterior, los CJT de los municipios de Ovejas y Morroa, decidieron la creación del Subcomité de Restitución Municipal que actúa como el órgano operativo del CJT para los temas de restitución de tierras.

En Sucre, el trabajo de los CJT municipales se fortalece con el trabajo de las instituciones departamentales en el marco del Subcomité de Restitución Departamental, cuya creación promovió también la Dirección Territorial Sucre de la URT y fue instaurado mediante decreto emitido por la Gobernación de Sucre el 3 de abril del 2014.

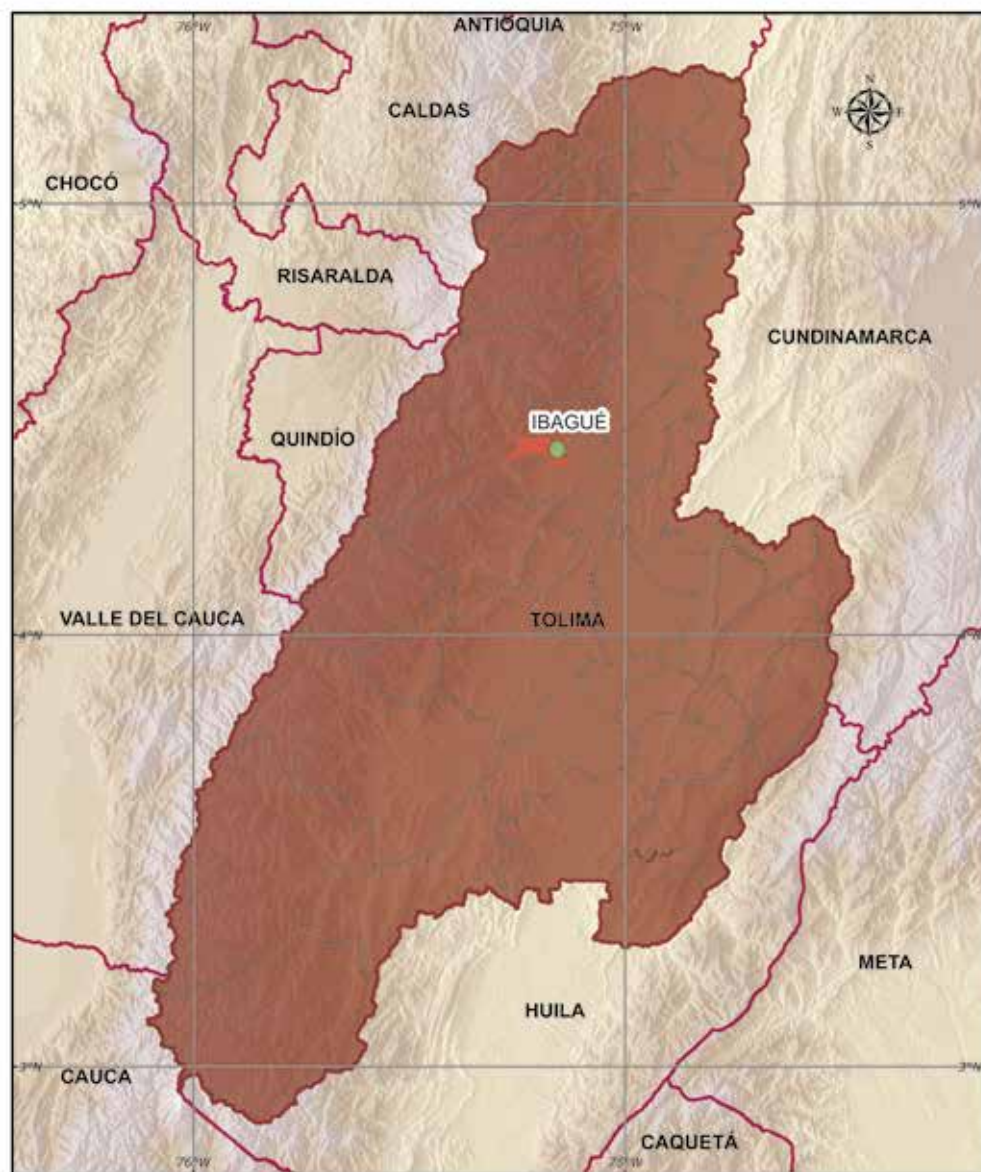
En cuanto a las labores para el cumplimiento de las órdenes contenidas en los fallos favorables de restitución de tierras, se destaca que la totalidad de beneficiarios de restitución se encuentran atendidos en términos de cumplimiento de la gestión asignada a la URT, que para el caso del componente de vivienda rural, corresponde a la postulación de tales beneficiarios ante el Banco Agrario para la posterior asignación de subsidios y la contratación de la gerencia integral que materializa la construcción de los proyectos por parte de la entidad bancaria. No obstante, vale la pena precisar que la URT brinda permanente acompañamiento a las víctimas, hasta el cumplimiento de la orden, la cual culmina con la construcción y entrega de la vivienda al beneficiario de restitución.

En el marco de los procesos de recuperación socioeconómica de la población restituida en Sucre, uno de los puntos a destacar es la implementación del Programa de Proyectos Productivos, el cual avanza cumpliendo a cabalidad con el objetivo de garantizar la sostenibilidad económica de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras con sentencia de restitución.

La implementación de estas medidas para los planes productivos familiares se desarrolla de manera gradual y progresiva, obedeciendo a los términos de ejecución establecidos en el cronograma de trabajo trazado al inicio de cada proyecto. En Sucre fueron formulados hasta junio del 2014, 78 proyectos productivos familiares para los cuales se asignaron 1.828 millones de pesos.

De esta forma, la Unidad de Restitución de Tierras ha venido contribuyendo desde el año 2012 a la consolidación del territorio en Montes de María, fortaleciendo las acciones mediante la articulación con las diferentes entidades del Estado y el trabajo mancomunado con las organizaciones sociales y la ciudadanía. Se han abierto espacios de participación enfocados a detectar las dificultades presentes en los procedimientos y así mismo proponiendo salidas viables a las mismas.

El marco de acción asignado a la entidad en el departamento de Sucre, encierra desafíos que están siendo superados bajo los principios impuestos por la Ley 1448 de 2011, el enfoque de acción sin daño y con total compromiso por la reconstrucción del tejido social y la aplicación de equidad en el campo sucreño.



**UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS
DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA**

IDENTIFICACIÓN	No.
Departamentos	1
Municipios	47
Área de influencia (ha)	2.414.795,33
Oficina Territorial Ibagué	

CONVENCIONES

- Cabecera municipal
- Jurisdicción Tolima
- Municipios
- Departamentos

UBICACIÓN GEOGRÁFICA



4.16 Restitución de tierras: aportes para la reconstrucción del tejido social en el Tolima

Autores:

Lucy Estella Espitia Martínez

Directora Territorial Tolima

Equipo Dirección Territorial Tolima

4.16.1 Introducción

Este documento presenta una mirada del contexto del actual de la Dirección Territorial Tolima, en el cual también ha iniciado la implementación de la Ley 1448 de 2011, constituida con jurisdicción en todo el departamento y sede principal en la ciudad de Ibagué. Desde su apertura en el año 2013, la Dirección Territorial Tolima ha ido avanzando en el reconocimiento de los derechos de las víctimas, en el posicionamiento del tema en el escenario regional y es además el departamento con el mayor número de sentencias proferidas.

4.16.2 Contexto del proceso de restitución de tierras en el Tolima

El departamento del Tolima, ubicado en el centro occidente del país, ha albergado diversos problemas sociales y políticos, entre estos el conflicto armado interno que con sus diferentes motivaciones y dinámicas se ha caracterizado por las recurrentes violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

Históricamente, este territorio ha sido escenario de diversos grupos armados tanto de guerrillas como de autodefensas. A partir de la extensión de la violencia generada por los sucesos acaecidos el 9 de abril de 1948, en la que participan los grupos comunistas, ejército, partidos políticos tradicionales: liberales y conservadores, se da paso a la creación de la guerrilla liberal, de la que hizo parte Pedro Antonio Marín, conocido como Manuel Marulanda Vélez, alias 'Tirofijo', quien en 1964 funda en la vereda Marquetalia sur del Tolima, junto con otro grupo de rebeldes, un movimiento denominado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP), el cual ha sido protagonista

de la historia de este departamento, en tanto, durante sus cincuenta años, ha mantenido una presencia constante en zonas de especial interés estratégico para el grupo insurgente.

Entre los años de 1995 y el 2005 el Comando Conjunto Central, Adán Izquierdo de las Farc-EP, tuvo una creciente evolución con cerca de quince estructuras guerrilleras y un componente aproximado a los mil quinientos hombres en armas, los cuales mantenían su incidencia delictiva sobre las regiones del sur (Planadas, Ataco, Rioblanco, Chaparral, Coyaima, Natagaima, Ortega, San Antonio, Rovira, Roncesvalles, Cajamarca e Ibagué) y sobre el norte (Alvarado, Anzoátegui, Santa Isabel, Venadillo y Lérída), donde además tenían presencia estructuras como el frente Bolcheviques del ELN y el frente José Rojas del ERP, grupo disidente del ELN, quienes consolidaron un control importante en los municipios de Líbano, Herveo, Casabianca, Palocabildo, Falán y Lérída.

Por su parte, según la Fiscalía,

(...) en Tolima desde los sesenta habían surgido grupos de autodefensa campesina conformados por personas afines a los partidos tradicionales que luchaban contra los grupos armados que decían pelear por ideales comunistas y de izquierda (...) Las convivir de Tolima se conocieron con los nombres de Juntas de Acción Comunal de San Isidro, Alto Bonito y Mesetas de Ibagué, y eran dirigidas por Ernesto Caleño Rubio, alias 'Canario', quien después fue uno de los jefes del Bloque Tolima.⁷¹

Estos grupos fueron luego financiados por Carlos Castaño y conformaron lo que se conoció como el Bloque Tolima de las AUC, que tuvo presencia inicialmente en algunos municipios del sur del Tolima con el objetivo de combatir los frentes 25 y 21 y la columna Héroes de Marquetalia de las Farc-EP.

Para finales del año 1999 hace la primera incursión el Frente Omar Isaza de las Autodefensas del Magdalena Medio, quien se ubica en los municipios del norte del departamento: Armero Guayabal, Mariquita, Lérída y Venadillo. El 22 de octubre de 2005, se desmoviliza el Bloque Tolima en el municipio de Ambalema, Tolima, con 207 hombres y la entrega de 51 armas; "hasta el momento la Fiscalía tiene un registro de que este grupo paramilitar dejó más

71 <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/83-juicios/3879-paramilitares-tolima-colombia-carlos-castano/>

de mil víctimas durante su actuar criminal entre 1999 y el 22 de octubre de 2005.”⁷²

Esta situación de violencia derivada de la presencia de diferentes actores armados lleva a campesinos, colonos e indígenas a estar inmersos en una amenaza constante en la que la permanente disputa de estos grupos convirtió a la población en un medio de combate, ubicándola como el blanco de acciones armadas. La violencia generalizada causó en los pobladores sentimientos de miedo y alerta permanente, el temor causado pasó de ser una experiencia personal y subjetiva a una realidad compartida, que desencadenó el desplazamiento forzado de familias que hoy se cuentan por miles.

Este contexto, aunado a las condiciones de pobreza y marginalidad de la población rural, pueden explicar el por qué Tolima se ubica entre los departamentos con mayor número de solicitudes de ingreso al registro en el país.

Si se realizara un cruce entre la concentración de las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas recibidas sobre predios del Tolima, con un mapa de presencia de estructuras armadas, se tiene de un lado, que el mayor agente de desplazamiento y abandono de predios ha sido las Farc-EP; solo los municipios del sur, principalmente Ataco, Rioblanco, Chaparral, Planadas, San Antonio, Roncesvalles concentran el 47% de las solicitudes recibidas. De otra parte, pese a la asociación que algunos académicos han realizado entre presencia paramilitar y compra de tierras por narcotraficantes en el Tolima,⁷³ desde la Unidad de Restitución de Tierras no se ha logrado identificar claramente un patrón de despojo en zonas afectadas por las autodefensas en este departamento.

4.16.3 Del proceso de restitución de tierras en el Tolima

Lo primero que es necesario destacar para departamentos como el Tolima, es la implicación que tiene la ejecución de la política de restitución de tierras en un escenario en el que el conflicto armado aún mantiene una dinámica importante. Ahora bien, el Estado colombiano, a partir de la expedición de la

⁷² Ibid

⁷³ Alejandro Reyes (1997) La compra de tierras por narcotraficantes. Drogas ilícitas en Colombia. Ministerio de Justicia - Pnud. Bogotá, Planeta.

Ley 1448 de 2011, hizo una apuesta política por la recuperación y restitución de las tierras abandonadas y despojadas a las víctimas, esto tiene unas particularidades que no se pueden desconocer. En este sentido, cobran un significativo valor los avances logrados en estos más de dos años, en los que se ha adelantado el proceso administrativo de restitución, para más de 1.300 solicitudes, que equivalen al 28% del total recibido para el departamento.

Una de las tantas secuelas del conflicto armado para las víctimas de la violencia, tiene que ver con la percepción de seguridad y orden público. Quebrado en muchos casos el vínculo entre desarraigado y contexto rural, se generan resistencias al retorno soportadas en el legítimo temor a la revictimización y a la reconfiguración de las dinámicas familiares luego del desplazamiento.

Sin embargo, a pesar de estos imaginarios, la Dirección Territorial Tolima ha logrado avances significativos en la recuperación de la confianza de las víctimas en el Estado y en resarcir una deuda histórica con la población rural.

Uno de los municipios en los que inició la restitución y donde se evidencia lo anterior fue el municipio de Ataco. Este municipio se encuentra ubicado en el sur del Tolima, zona que ha tenido una presencia sostenida de la guerrilla de las Farc-EP durante cincuenta años. En el año 2012 inicia el proceso de restitución para siete veredas de este municipio, en las cuales se ha logrado avanzar en el proceso de consolidación de la seguridad.

Las familias de esta zona vinculadas al proceso de restitución, son en su mayoría víctimas de un desplazamiento masivo ocurrido entre los meses de diciembre de 2001 y enero de 2002, generado por los enfrentamientos constantes entre la guerrilla y la Fuerza Pública e incursiones de autodefensas del Bloque Tolima. Estos hechos estuvieron acompañados de asesinatos selectivos, amenazas, extorsiones, reclutamiento de menores y señalamientos, generando el abandono de la zona. En su mayoría las familias se reubicaron en el casco urbano del municipio de Ataco, en municipios vecinos, en Ibagué y Bogotá.

Cuando inició el proceso en la primera vereda, la Unidad de Restitución de Tierras había recibido un total de 45 solicitudes de ingreso al registro. En medio del escepticismo y temor de las comunidades, algunas de las cuales habían retornado a sus parcelas, la gestión de la URT permitió potencializar

una zona que de manera marginal había recibido apoyo para su proceso de retorno. Con el trabajo constante del equipo interdisciplinario se han tramitado 622 solicitudes de restitución, que demuestran la confianza y credibilidad de las comunidades que hoy se encuentra materializada en más de cien sentencias.

Con la intervención en una zona de tantas complejidades asociadas a las condiciones de pobreza, de habitabilidad, carencia de servicios públicos, de infraestructura vial, salud, educación, la Unidad de Restitución de Tierras asume un reto que va incluso más allá de la restitución y formalización de los predios y que supone un esfuerzo sostenido por el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias y la superación de su estado de vulnerabilidad. Se incorporan otras medidas de reparación, se coordinan espacios interinstitucionales para la reconstrucción del tejido social y la estabilización económica de la zona.

Hoy para la zona se ha logrado la asignación de subsidios de vivienda rural por parte del Banco Agrario, la puesta en marcha de proyectos productivos, la condonación y alivio de pasivos por impuesto predial, la adjudicación de predios, el acceso a créditos por la banca local, el apoyo por parte de la Gobernación del Tolima, la articulación con los procesos de retorno y reparación colectiva liderados por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Así mismo el retorno de algunas familias que habían tomado la decisión de no volver a la zona, y que hoy de la mano del proceso de restitución han reactivado su vida en el campo.

La ejecución de las órdenes impartidas en las sentencias, ha generado una gran expectativa entre los reclamantes, afianzando la credibilidad en el proceso de restitución, fortaleciendo aún más la reactivación del campo, sembrando sueños y cosechando una mejor calidad de vida.

Un segundo elemento que es importante tener en cuenta, es que en el Tolima, tienen prevalencia los casos de abandono de tierra, cuyos titulares de derecho son principalmente poseedores y ocupantes. Esto implica que la formalización de la propiedad es un componente sustancial de la restitución de tierras, de allí que un 68% de las sentencias que han proferido por jueces especializados para el Tolima se haya ordenado la prescripción adquisitiva de dominio y en 19% la adjudicación de un bien baldío.

El impacto de la formalización de la propiedad para la población rural colombiana se puede medir no solo en la seguridad jurídica que se configura sobre el patrimonio familiar, en el acceso a la banca y a otros programas de los gobiernos locales y nacionales, sino que también está asociada al acceso a recursos para proyectos productivos, asistencia técnica, programas de construcción o mejoramiento de vivienda rural y alivio de pasivos asociados a los predios restituidos que impactan positivamente la calidad de vida de las familias restituidas.

Un claro ejemplo de lo mencionado anteriormente es el caso del predio Betania Tanque Dos, localizado en la vereda El Neme del municipio del Valle de San Juan.

En el año 2012 la URT recibe la solicitud de ingreso al Registro de Tierras Despojadas de un núcleo familiar integrado por cinco personas, de las cuales dos son menores de edad y una persona con discapacidad auditiva. Esta familia sobrevivió a los hechos que sucedieron en la vereda el Neme, del municipio del Valle de San Juan el 24 de abril de 2001, cuando hombres armados de las Autodefensas del Bloque Tolima al mando de alias 'Arturo' llegaron a la zona, reunieron a todas las familias en la escuela, detuvieron los camiones que se dirigían por los caminos y le informaron a la comunidad que el motivo de su presencia era asesinar a algunos moradores que al parecer tenían vínculos con la guerrilla.

Posteriormente se dirigieron a la finca La Arrocera donde ejecutaron a cuatro personas, entre ellas un adulto mayor y dos menores de edad, cuyo padre había sido asesinado ocho días antes, al parecer, por los mismos móviles. Luego de estos hechos, procedieron a quemar las viviendas de las víctimas y a hurtar el ganado, la cosecha de maíz y otras pertenencias. Una de las víctimas de ese día fue la madre y abuela de las reclamantes, quien además era la madre de alias 'El Burro' quien al momento de los hechos había sido capturado como presunto jefe de finanzas de la guerrilla de las Farc-EP. La víctima era propietaria de un predio de 127 hectáreas sobre las cuales además, existen otras dos reclamaciones de personas que adquirieron derechos por compra ventas.

Una vez ocurrieron los hechos, el predio entra a ser explotado por una nuera y las hijas de la víctima, quienes empiezan una disputa por los derechos sobre la tierra, que permanece hasta el año 2013.

Una vez inicia la intervención de la Unidad de Restitución de Tierras, se adelantan las acciones requeridas para la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas, que se ordena mediante acto administrativo del 19 de noviembre de 2012, y se presenta la solicitud de restitución ante el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado.

El 30 de julio de 2013, se profiere sentencia en la cual se ordena el reconocimiento de derechos herenciales directos a las hijas de la víctima, la transmisión de derechos de orden sucesoral a tres reclamantes nietos (dos de ellos menores de edad) y la formalización a través de prescripción adquisitiva del derecho de dominio. Igualmente se ordena en la sentencia la partición del bien a favor de cada uno de los titulares, lo que permite la asignación de subsidios de vivienda y proyectos productivos.

Este proceso que posibilitó poner fin a doce años de controversia, permite dimensionar de un lado la complejidad de los procesos de restitución y así mismo el impacto en la formalización de la propiedad. A partir de la individualización de los derechos sobre los predios se avanza en el pleno cumplimiento de la misión institucional, que no es otra que conducir a las víctimas de abandono y despojo a la restitución sostenible de sus tierras, la reparación integral y la construcción de la paz. Es importante destacar que en casos como estos, la diversidad de situaciones que se presentan con los predios encuentra una solución definitiva, lo cual justamente corresponde al espíritu de la norma, que por eso mismo dio facultades a los jueces y magistrados de restitución para que se pronuncien de fondo sobre todos los asuntos relativos al predio.

Los jueces del Tolima así lo han entendido y en esa medida han proferido fallos que constituyen decisiones definitivas a todas las problemáticas asociadas a los predios. En eso el Tolima ha sido ejemplar, pues en otras regiones del país se ha observado que algunos fallos de restitución, no resuelven temas complementarios o conflictos subyacentes como los sucesorales o particiones, con lo cual las víctimas no reciben una solución definitiva y asuntos sobre los predios quedan pendientes aún, culminado el proceso de restitución, siendo necesario surtir nuevas actuaciones ante otros jueces o autoridades.

El tercer elemento a destacar está referido a los procesos de compensación, que para el caso del Tolima se han concretado en dieciocho órdenes judiciales.

Si bien la restitución de tierras es la medida preferente, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 97, establece cuatro causales por las cuales se debe ordenar la compensación en especie o reubicación, medida que sin lugar a dudas genera una transformación integral para las familias en tanto las ubica en un nuevo entorno. Esta situación, que para muchos podría parecer traumática, es asumida por las familias como la posibilidad de empezar de nuevo, sin recuerdos, sin temores recurrentes, sin historias dolorosas.

María, una mujer de sesenta años, junto con su familia fue víctima de desplazamiento forzado del municipio de Alvarado, luego de que en el año 2004 recibieran amenazas por parte de un militante de la guerrilla de las Farc-EP, a quien vinculaban con el asesinato de su esposo unos años atrás.

María y su familia abandonaron un predio de 11,14 hectáreas, al cual unos años más tarde por fuerza de las circunstancias (viudez, pobreza, desplazamiento, escasa formación), se vio obligada a retornar. Posteriormente solicitó un crédito ante el Banco Agrario con el fin de reactivar agrícolamente su predio, sin embargo, en el año 2007 la ola invernal azotó su fundo, generando la imposibilidad de cumplir su obligación financiera y generando una situación de riesgo, hoy por razones distintas a la violencia.

De acuerdo al informe técnico predial elaborado por la Dirección Territorial Tolima que determina que el predio se encuentra en una zona de alto riesgo de derrumbe, se realiza la solicitud ante el juez especializado de ordenar la compensación ya sea por equivalencia o por vía de compensación monetaria.

A través de sentencia de abril de 2014, se ordena al Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras la compensación del predio por razones medio ambientales, acompañada de medidas para consolidar un patrimonio más estable para el núcleo familiar: proyectos productivos, subsidio de vivienda, prioridad y acceso preferente con enfoque diferencial dentro de los programas de subsidio integral de tierras que adelanta el Ministerio de Agricultura.

Todos estos elementos han marcado el devenir de lo que ha sido hasta la fecha la restitución de tierras en el Tolima.

4.16.4 La articulación institucional como requisito para la sostenibilidad del proceso de restitución de tierras

La implementación del proceso de restitución, desde su proyección en el territorio hasta el seguimiento posfallo, implica entretejer relaciones interinstitucionales, en las que cada entidad desarrolle sus competencias y mandatos legales aportando con sus resultados a la sostenibilidad del proceso.

La Ley 1448 de 2011, propone entre otros la creación de instancias de coordinación del Snariv, reconociendo la necesidad de reformas institucionales y procesos de articulación nación territorio como requisito para su implementación. Respecto del proceso de restitución de tierras, se propone la creación de los Subcomités de Restitución adscritos a los Comités de Justicia Transicional, en los que participen todas las entidades del Sistema y en los decretos reglamentarios de la Ley 1448 de 2011 la creación del Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT) y el Comité Operativo Local de Restitución (COLRT).

Para el caso del departamento del Tolima, se ha logrado sensibilizar en los municipios de Ataco, Alvarado y Valle de San Juan para la creación de la mesa de restitución de tierras. De otra parte, liderado por la Secretaría de Agricultura del Departamento, la Mesa de Tierras ha logrado configurarse como un escenario de articulación interinstitucional, en el que se ha dado un lugar preponderante a la restitución de tierras. Participan en ella entidades como el Incoder, IGAC, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la Unidad Consolidación Territorial, y desde allí se han promovido procesos orientados principalmente a la etapa posfallo, determinante para la sostenibilidad del proceso en los territorios.

Desde el mes de marzo del año 2012, se conformó el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT), cuya secretaría ejecutiva está en cabeza de la seccional de inteligencia de la Policía Nacional y que ha tenido un papel protagónico en el proceso. Esta instancia no solo aporta información para la proyección de las zonas de intervención, sino que de manera regular verifica condiciones de seguridad para reclamantes y funcionarios, con el propósito fundamental de prevenir hechos de revictimización. Vale la pena destacar el esfuerzo que se ha adelantado en la capacitación de hombres y mujeres de la Policía Nacional, buscando que se dimensione su papel en el proceso restitución de tierras.

El Comité Operativo Local, en el que tienen asiento de manera permanente los comandantes operativos de ejército y policía y la Procuraduría Judicial para la Restitución de Tierras se instaló a partir del mes de mayo de 2012 y ha acompañado y realizado seguimiento al proceso de restitución.

4.16.5 La Dirección Territorial Tolima y sus resultados

Una vez macrofocalizado el Tolima por parte del Consejo de Seguridad Nacional, se da inicio al proceso en el mes de mayo del año 2012 con el primer ejercicio de microfocalización de la vereda Balsillas del municipio de Ataco, sur del Tolima. Este mismo año se avanza en la intervención en la vereda El Neme del municipio de Valle de San Juan, que fue afectado por el accionar del Bloque Tolima de las AUC.

En el año 2013, con un proceso de consolidación institucional importante, se adelanta la microfocalización de los municipios de San Luis, Armero Guayabal, Ambalema, Fresno, Lérída, Alvarado, Suárez, Líbano, Falán y la vereda Tasajeras del Valle de San Juan. En lo corrido del año 2014, se han microfocalizado los municipios de Venadillo y Mariquita, y se proyecta la microfocalización de los municipios de Palocabildo, Casabianca, Villahermosa y un sector de Ibagué.

En total, la Dirección Territorial Tolima ha adelantado el proceso administrativo para un 29%. Este número si bien se puede considerar inferior a las expectativas de implementación de la política, debe ser analizado a la luz de las condiciones de seguridad del departamento, que indican que en por lo menos 18 de los 47 municipios, no hay condiciones suficientes para dar inicio al proceso, pero se espera que en el plazo de diez años fijado por el Gobierno Nacional para la implementación de la Ley 1448 de 2011, la situación sea diferente.

Sumado a lo anterior, es importante destacar que luego de dos años de intervención decidida y constante por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, el país cuenta con zonas libres de sospecha de abandono y despojo de tierras, reconocimiento del que goza el municipio de Suárez, en la zona oriental del departamento del Tolima, que tras un año de haber sido priorizada para intervención en materia de restitución, cuenta con todas y cada una de

sus solicitudes decididas sustancialmente y sin recursos pendientes, indicador de una entidad comprometida con las víctimas y el país.

Finalmente, la Dirección Territorial Tolima ha ejecutado acciones encaminadas a garantizar la participación democrática, oportuna, eficaz y adecuada de las víctimas del conflicto armado, respetando sus derechos. Todo ha sido un trabajo orientado a la atención y orientación a las víctimas desde un enfoque psicosocial, a la promoción de la participación y el fortalecimiento del tejido social, la implementación del enfoque diferencial, capacitaciones a víctimas e instituciones, realizando también jornadas de solicitudes y recolección de información comunitaria con el fin de fortalecer los procesos de restitución y lograr un mayor alcance en el departamento.



	<p>UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DIRECCIÓN TERRITORIAL VALLE EJE CAFETERO</p>	<p>CONVENCIONES</p> <ul style="list-style-type: none">  Cabeecera municipal  Municipios  Departamentos <p>JURISDICCIÓN VALLE</p> <ul style="list-style-type: none">  Jurisdicción Valle <p>ADSCRITA</p> <ul style="list-style-type: none">  Cali  Eje Cafetero 	<p>UBICACIÓN GEOGRÁFICA</p> 
---	--	---	---

	<table> <tr> <th>IDENTIFICACIÓN</th><th>No.</th></tr> <tr> <td>Departamentos</td><td>4</td></tr> <tr> <td>Municipios</td><td>95</td></tr> <tr> <td>Área de influencia (ha)</td><td>3'370.011,34</td></tr> <tr> <td>Oficina Territorial Eje Cafetero</td><td></td></tr> <tr> <td>Oficina Territorial Santiago de Cali</td><td></td></tr> </table>	IDENTIFICACIÓN	No.	Departamentos	4	Municipios	95	Área de influencia (ha)	3'370.011,34	Oficina Territorial Eje Cafetero		Oficina Territorial Santiago de Cali			
IDENTIFICACIÓN	No.														
Departamentos	4														
Municipios	95														
Área de influencia (ha)	3'370.011,34														
Oficina Territorial Eje Cafetero															
Oficina Territorial Santiago de Cali															

			
---	--	--	--

4.17 Valle del Cauca: de la protección a la restitución de tierras en medio del conflicto

Autores:

Sergio Enrique Rodríguez Tovar

Director Territorial Valle Eje Cafetero

Equipo Dirección Territorial, (sedes Cali y Pereira)

4.17.1 Introducción

Desde inicios del año 2004, el departamento del Valle del Cauca contó con un pequeño grupo profesional que conformaba el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP), gestado en la desaparecida Red de Solidaridad Social y que posteriormente hizo parte de Acción Social, ambas instituciones adscritas a la Presidencia de la República.

A partir de ese año, en conjunto con las alcaldías de los municipios con mayores índices de desplazamiento en el departamento, se inició la implementación de la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2007 de 2001, que después de los primeros tres años de su promulgación, como tantos otros, no era más que un marco legal ambicioso, pero sin aplicación alguna en el país. En realidad se trataba de una herramienta que desconocían cómo ponerla en práctica quienes tenían asignada esta responsabilidad.

Pero a medida que se hicieron los primeros acercamientos a las víctimas del conflicto, sobre todo de quienes habían visto desvanecer su patrimonio por el abandono, percibían una luz de esperanza al considerar que sus propiedades abandonadas eran reconocidas y quedaban en un registro oficial del Estado. Se trataba de un primer paso para fortalecer el registro de tierras abandonadas, que en perspectiva terminó siendo la única base de datos con información tangible acerca del abandono y despojo de tierras en el país.

El departamento del Valle del Cauca lo conforman municipios de grandes extensiones territoriales, que promedian entre las 50.000 y las 100.000 hectáreas. Las cabeceras de gran parte de los municipios del departamento,⁷⁴ se encuentran sobre el valle del río Cauca, muy bien intercomunicados entre

⁷⁴ Del Valle del Cauca hacen parte 42 municipios, y quizás los únicos que no tienen jurisdicción directa con el valle del río Cauca son: Buenaventura, Dagua, Calima Darién, La Cumbre, El Águila, El Cairo, Argelia, Versalles, El Dovio y Ansermanuevo.

sí y con la ciudad de Cali. Sus zonas rurales se despliegan básicamente sobre la cordillera central, por un lado y sobre la cordillera occidental, por el otro.

Estas mismas cordilleras tienen jurisdicción con dos de las reservas nacionales naturales más relevantes del país como son, la del pacífico y la central. Y es precisamente en gran parte de estas áreas protegidas, en alturas que oscilan entre 1.700 y 3.000 msnm, en donde se han enquistado los grupos armados ilegales, que bajo sus diferentes denominaciones e intereses, han atropellado, amedrentado, expoliado y victimizado a miles de familias campesinas de las zonas rurales, cuya principal vocación ha sido la economía agropecuaria a pequeña escala.

Las consecuencias del conflicto armado en el departamento del Valle del Cauca, en relación con los análisis de las transacciones de la tierra en un país que se encuentra en conflicto hace seis décadas, tiende a parecerse a un palimpsesto, en donde los hechos victimizantes recientes se han “escrito” sobre las huellas de lo que han sido otras formas y estructuras de tenencia de la tierra, que han venido mutando con nuevas familias o descendientes de las que han ocupado históricamente y que terminan de la misma forma siendo víctimas de este conflicto que no ha cesado.

La Dirección Territorial Valle Eje Cafetero de la Unidad de Restitución de Tierras abrió sus puertas en la ciudad de Cali el 12 de abril del año 2012, y desde entonces ha dado trámite a más de quinientas solicitudes, decidiendo favorablemente aquellas que cumplen los requisitos para la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y negando las que no se ajustan a los preceptos de la ley.

Este artículo presenta un repaso por los antecedentes que llevaron a plantear un proceso de restitución de tierras en el Valle del Cauca, los avances de la Dirección Territorial en dos años y medio de implementación de la política, su crecimiento hacia la región del Eje Cafetero y algunos casos destacados sobre los que vale la pena profundizar.

4.17.2 Despojo y abandono de tierras en el Valle ¿por dónde iniciar?

El Valle del Cauca es un departamento surcado por la cordillera occidental y central. No se trata de hacer una descripción geográfica de esta región.

Lo relevante en esta ocasión es analizar cómo sobre las dos cordilleras y su valle geográfico se han gestado históricamente conflictos relacionados con grupos armados ilegales y las fuerzas oscuras del narcotráfico, principalmente durante las últimas tres décadas.

La cordillera occidental es en términos geográficos la línea divisoria entre los departamentos del Valle del Cauca y el Chocó. Este determinante geográfico ha repercutido para que grupos guerrilleros (ELN y Farc-EP) de la región pacífica, según diversos momentos históricos hayan hecho presencia en los municipios colindantes como Bolívar, Riofrío, Trujillo y El Dovio. Sin embargo, en los años 90 la presencia de grupos al servicio del narcotráfico en esta región, hizo que los grupos insurgentes debilitaran su presencia en el departamento y se reposicionaran hacia el pacífico chocono.

En este sentido, los municipios de la cordillera occidental han sido territorios afectados por delitos relacionados con el narcotráfico y las consecuencias que subyacen a este grave problema. Estas actividades ilícitas han estado en cabeza de capos del narcotráfico oriundos de la región, quienes a su vez a finales de los años noventa conformaron ejércitos ilegales a su servicio, más conocidos como Machos y Rastrojos.

Pasando ahora a la cordillera central, se encuentran municipios que han estado durante varias décadas bajo el yugo de los grupos guerrilleros, principalmente de las Farc-EP. En los últimos 25 años, esta presencia ha tenido periodos heterogéneos de impacto directo y violento sobre la comunidad. Pero quizás los momentos más cruentos de violencia contra la comunidad rural, han sido durante la lucha territorial con los grupos de autodefensa (Bloque Calima), que incursionaron en los municipios de la cordillera central a mediados del año 1999, a través de las prácticas más crueles de la guerra, como masacres, torturas, violaciones, amenazas y desplazamientos forzados.

La tasa más alta de hogares desplazados forzosamente por la violencia según reporte de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se presentó en el departamento durante el periodo 1999-2004. El mismo coincide con la llegada de las AUC al Valle del Cauca. Sus acciones se dirigieron principalmente a debilitar cualquier proceso organizativo en los municipios del centro del Valle que fueron los más afectados, como San Pedro, Buga, Tuluá y Bugalagrande. Decenas de hechos victimizantes se dirigieron contra

las juntas de acción comunal, líderes campesinos, representantes de sindicatos y cualquier liderazgo destacado de las zonas rurales y urbanas.

Un componente transversal a todo el conflicto que vivió el departamento, ha sido la presencia constante y continua del fenómeno del narcotráfico. Quizás no hay una región del país donde las actividades relacionadas con este flagelo hayan dejado una huella siniestra más grande. Como muestra se tiene que el mayor número de predios extintos del dominio o con trámite en curso en el país, se encuentran en el Valle del Cauca. Detrás de muchos de estos predios hay hechos de despojo de tierras y en general flujo de capitales que intervinieron de manera asimétrica el mercado de tierras en algunos sectores rurales.

Se puede concluir que en el Valle del Cauca confluyen un sinnúmero de variables sociales, políticas, económicas y culturales que han permitido algunas y han fortalecido otras las representaciones de la violencia y el conflicto en sus diferentes escenarios. De estos sin lugar a dudas el narcotráfico ha sido uno de los escenarios que se ha fortalecido y que se ha alimentado de las diferentes condiciones y determinantes sociales de la región, haciéndolo cada vez más permeable y maleable de acuerdo a las nuevas estrategias y estructuras de violencia que se incorporan en el departamento.

4.17.3 Dinámica de la gestión territorial

Los municipios de Buenaventura y Tuluá han sido desde el inicio los que registran mayor densidad de solicitudes de restitución. Es un hecho notorio que desde finales de los noventa, el puerto sobre el Pacífico es el municipio con mayor tasa de expulsión de víctimas del conflicto y que las condiciones de seguridad en sus zonas rural y urbana han sido con pocas excepciones muy delicadas y con impactos graves contras sus comunidades.

Por lo anterior, la Dirección Territorial Valle Eje Cafetero se concentró en poder definir la primera microfocalización en el municipio de Tuluá, que si bien tenía acontecimientos recientes relacionados con orden público, eran en menor escala, frente al municipio de Buenaventura donde se habían concentrado principalmente sobre las zonas altas de la cordillera.

Así, después de un trabajo minucioso de georreferenciación de los predios en estudio, se detectó que el corregimiento de Puerto Frazadas albergaba casi el 50% de las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas. Por este motivo la Dirección Territorial Valle Eje Cafetero orientó su primer gran paso en microfocalizar este corregimiento del municipio de Tuluá, adelantando previas gestiones con las autoridades locales y los organismos de inteligencia de la Fuerza Pública. Este primer paso se concretó con la emisión de la Resolución RVM 0001 del 30 de abril de 2012.

A partir de allí, de forma progresiva se han emitido en el departamento hasta junio de 2014, un total de 8 actos administrativos de microfocalización de extensas áreas geográficas, que han impactado de forma positiva con esta política pública a ocho municipios históricamente más afectados por el conflicto armado durante las últimas tres décadas, como son Tuluá, Trujillo, Bolívar, Cali, Riofrío, Buga, Jamundí y Bugalagrande.

La dinámica de la gestión en la territorial ha tenido en síntesis los siguientes objetivos estratégicos:

- Evaluación permanente con la Fuerza Pública, comunidad y autoridades locales y regionales de la evolución de las condiciones de seguridad de los corregimientos y municipios con mayor densidad del despojo y abandono según las solicitudes realizadas por las víctimas de estos hechos.
- Microfocalización progresiva de zonas de intervención.
- Concentración de esfuerzos técnicos, jurídicos y sociales en los municipios focalizados, que es sobre los cuales se estudian y se tienen términos perentorios para resolver las solicitudes de restitución. En esta etapa es donde se apertura una participación permanente de la víctima en la sustanciación de su caso y una coordinación permanente con la Fuerza Pública en las diligencias de campo (comunicaciones y topografía), así como con todas las instituciones del Snariv, que tienen responsabilidades que van desde la entrega de información misional hasta la ejecución de órdenes judiciales, en el marco de sus funciones.
- Fortalecimiento del trabajo comunitario con las organizaciones de población víctima de los municipios intervenidos, y aquellos donde no

ha sido posible llegar para dar trámite a las solicitudes por condiciones de seguridad.

- Atención al ciudadano, mediante la orientación y recepción de las solicitudes en la oficina territorial con sede en la ciudad de Cali.
- Realización de estudios preliminares de las afectaciones territoriales de comunidades negras e indígenas, en el marco de los decretos ley 4635 y 4633 de 2011 respectivamente. Lo anterior, con el ánimo de definir de manera preliminar las comunidades con el mayor número de afectaciones y por ende, hacer un plan de trabajo con la base de las comunidades y las autoridades étnicas, que permita implementar los pasos de la etapa administrativa y judicial de estos casos. Actualmente se cuenta con estudios preliminares para 6 comunidades negras del municipio de Buenaventura y 2 resguardos indígenas de los municipios de Pradera y Pueblo Rico.

4.17.4 **La Sonora: un corregimiento que le apuesta a la restitución de tierras con memoria y reconciliación**

Tal vez uno de los hechos y tragedias en la violencia y el conflicto armado del Valle del Cauca que ha tenido mayores repercusiones en la memoria y en los procesos de reconciliación de la región ha sido la denominada “Masacre de Trujillo”, que comprendió una serie de acciones de barbarie y violencia sistemática cometidas entre los años de 1986 y 1994 contra la población campesina de los municipios de Riofrío, Bolívar y Trujillo; municipio este último en el que específicamente la población oriunda del corregimiento de La Sonora, fue la más golpeada a causa de la violencia.

Trujillo, municipio del Norte del Valle, se encuentra ubicado en la margen occidental del departamento y en su geografía, la Cordillera Occidental con el mítico Cañón del Garrapatas. Tal vez por esta ubicación estratégica es que los grupos armados ilegales, históricamente se han asentado en este municipio, ya que como ventaja adicional encuentran en su cercanía y límite con el vecino departamento del Chocó (región San Juan), las condiciones necesarias para el paso de tropas y contingentes armados como también para

la movilización de insumos, comercialización y tráfico de alcaloides en donde la coca, es el cultivo por predilección en esta región del norte vallecaucano.

El pueblo trujillense, y específicamente la población de La Sonora, se caracterizaron durante la década de los 70 y 80, por la riqueza social y comunitaria que permitió la consolidación de una serie de escenarios participativos a través de los cuales la población fortaleció sus liderazgos y puso en juego en la comunidad, la construcción de un tejido social que propiciara relaciones de solidaridad y cooperativismo. Esto motivó la puesta en marcha de proyectos económicos y sociales, mediante los cuales se generaron alianzas entre pequeños productores y campesinos a través de asociaciones, para mejorar las condiciones de venta y comercialización de sus productos. Asimismo se gestaron las condiciones que favorecieron las reivindicaciones por el derecho a la tierra y a la propiedad, las cuales se desarrollaron de manera mucho más organizada y representativa.

Dichos elementos sin lugar a dudas fueron quizá el motivo por el cual, tanto agrupaciones guerrilleras como ejércitos privados de autodefensas, al mando de narcotraficantes del para entonces incipiente Cartel del Norte del Valle, en cabeza de alias 'El Alacrán', 'Don Diego' y 'La Iguana', interesados en el control territorial y en el negocio de la coca, intervinieran de manera violenta y degenerativa el proceso comunitario gestado. El Frente Luis Carlos Cárdenas del ELN quién desde la década de los 80 se encontraba presente en el municipio, buscó al parecer en esta organización fortalecer su base comunitaria para el cometimiento de acciones armadas, que les permitiera un mayor control y dominio de la región y de la cordillera, desencadenando la acción armada de ejércitos al mando de narcotraficantes como Loaiza, interesados en disputarse el control territorial del Cañón del Garrapatas y el negocio de la droga en el norte del Departamento.

El señalamiento de la población como auxiliadora y colaboradora de la guerrilla, conllevó a una serie de hechos de violencia contra campesinos y líderes del municipio quienes fueron asesinados. En el corregimiento de La Sonora estos hechos de violencia se llevaron a cabo mediante la desaparición y masacre de la población entre los meses de marzo y abril de 1990, por los cuales se desplazaron grupos familiares enteros y fueron abandonados predios y hectáreas en medio de la violencia exacerbada y cuyo costo debió asumir la población campesina que abandonó sus tierras, las vendió o, retornando a ellas bajo condiciones desfavorables.

En 1995 a través de la acción emprendida por organizaciones sociales de Derechos Humanos y de víctimas y una vez condenado el Estado colombiano por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el gobierno colombiano reconoció su responsabilidad en el cometimiento de estos hechos y en la situación de violencia que suscitó el desplazamiento de cientos de familias de la zona rural de Trujillo a las cabeceras municipales vecinas; reconocimiento, a través del cual, se emprendieron una serie de acciones tendientes a la reconciliación y reparación de las víctimas.

Sin lugar a dudas, una de esas acciones es la de restitución de tierras, que desde la microfocalización del municipio en noviembre de 2012, ha emprendido procesos tendientes a la reparación y a devolver a las víctimas los predios abandonados y forzosamente despojados. La Sonora tiene cerca de 1.400 hectáreas por restituir, que corresponden a más de ochenta solicitudes presentadas por población víctima en este corregimiento. Es una de las poblaciones en donde la restitución ha sido posible gracias a la confianza y esperanza que aún hoy, reside en sus habitantes.

Actualmente los más de treinta fallos proferidos en beneficio de la población solicitante del municipio de Trujillo, han permitido el desarrollo de planes productivos familiares en el corregimiento de La Sonora, orientados al cultivo de café y árboles frutales, la porcicultura, la ganadería de ceba, la piscicultura y la cría de especies menores. Este proceso, liderado por la Unidad de Restitución de Tierras, con el acompañamiento de la Epsagro y apoyo de la cooperación internacional, ha permitido generar en conjunto con la comunidad espacios de formación y cualificación técnica en agricultura familiar, soberanía y seguridad alimentaria. Las acciones en su conjunto han restablecido los lazos comunitarios que fueron cercenados por la acción de los actores violentos y ha recuperado el tejido social, los liderazgos y participación, tiempo atrás silenciados por la barbarie del terror, la violencia y el conflicto armado.

Así mismo, en cumplimiento a las sentencias hasta el momento dictadas por el Juez Especializado en Restitución de Tierras para este municipio, el Centro Nacional de Memoria Histórica en acuerdo con la población de La Sonora según fallo, ha dispuesto la instalación de una placa conmemorativa como acción de reconciliación y reparación a las víctimas y a sus familiares que perdieron la vida por motivo de las acciones violentas, y que se con-

figuran como crímenes de lesa humanidad ejecutados en el marco de la Masacre de Trujillo.

Todo lo anterior, permite visibilizar que aunque la violencia y el conflicto armado generaron condiciones de amedrentamiento y terror en la población de La Sonora y de Trujillo mediante su acción desintegradora, hoy, la Ley 1448 de 2011, a través de su política de Restitución de Tierras, permite que comunidades que como esta, puedan no solo retornar a sus predios mediante las garantías jurídicas y legales que otorga el proceso, sino además, contar con una serie de beneficios que llevan a la recuperación del tejido comunitario, a la participación social, a la paz y a la credibilidad de las comunidades y familias en la ley y en las políticas y programas del Gobierno.

4.17.5 La expansión de la Dirección Territorial Valle hacia el Eje Cafetero

En octubre de 2013 el Consejo de Seguridad Nacional decidió que el Eje Cafetero, integrado por sus tres departamentos (Risaralda, Caldas y Quindío) sería una zona macrofocalizada y por tanto apta para la intervención en materia de restitución de tierras. Así, la Unidad de Restitución de Tierras inicia el trabajo en esta importante región, para lo cual se abrió en mayo del 2014 una nueva sede en la ciudad de Pereira, que quedó bajo la tutela de la Dirección Territorial del Valle.

La oficina del Eje Cafetero ha venido documentando los casos de varios municipios, destacándose la primera microfocalización en Samaná, Caldas. Las reclamaciones en esta región son más de dos mil, distribuidas en los tres departamentos. Este es uno de los grandes retos que enfrenta la Dirección Territorial Valle del Cauca, que funciona desde mediados de 2014 en dos sedes y que tiene en sus manos la tarea de conocer y tramitar las reclamaciones por los hechos de despojo acaecidos en el centro cafetero del país.

Fuentes Consultadas

Atlántico

- Ley 1448 de 2011
- Documental: No hubo tiempo para la tristeza. cCentro Nacional de Memoria Histórica.
- Reyes Posada, Alejandro. "El despojo de tierras por paramilitares en Colombia". Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia, Bogotá, Editorial Norma, 2009, pp. 186
- http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/atlantico.pdf, Monografía Político Electoral. Departamento del Atlántico, 1997-2007, pp. 3, consultado el 1 de julio de 2014, 12:12 m.
- <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/3601>. El paso macabro de las AUC por el Atlántico, publicado el 17 de octubre de 2011, consultado el 1 de julio de 2014, 12:23 m.
- https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&ved=0CEAQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.observapaz.org%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D15%26Itemid%3D49&ei=DC0vUoGIFJHS-9QSo8YHQBg&usq=AFQjCNFxrqbmkJacCC3CsEQhBudWT3xGjQ&sig2=LBm2ojyFbnmyTNS-JNThdug&bvm=bv.51773540,d.eWU. Observatorio Nacional de Paz, s.f. Consultado el 10 de septiembre de 2013, 9:42 am.
- <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1E59DAD0851A-4380C1256E290049917A-govcol-col-28jan11.pdf>. Vicepresidencia de la República. Los Derechos Humanos en el Departamento del Magdalena. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Colombia, 2011. Consultado el 10 de septiembre de 2013, 9:57 am.
- http://www.verdadabierta.com/images/Especiales/gran_especial/cesar_magdalena/home.html. Verdad Abierta, "La codiciada tierra. Dos veces despojado". Consultado el 03 de diciembre de 2013; 12:23 m.
- <http://www.verdadabierta.com/victimarios/los-jefes/683-perfil-de-hernan-giraldo-serna-alias-el-patron>. Verdad Abierta, "Perfil de Hernán Giraldo", 2008. Consultado el 9 de septiembre de 2013, 3:58 pm.
- <http://www.verdadabierta.com/por-un-gramo-de-tierra-caen-muertos?start=1>. "Por un gramo de tierra caen muertos", guerrillas, autodefensas y tierra. Consultado el 10 de diciembre de 2013, 3:39 pm.
- <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/juicios/5243-hernan-giraldo-maquina-de-guerra-en-la-sierra-nevada-de-santa-marta>. "Hernán Giraldo: Máquina de guerra en la Sierra Nevada de Santa Marta". Consultado el 18 de febrero de 2014, 11:50 am.
- <http://www.verdadabierta.com/victimarios/jefes-de-la-auc/333-habla-jorge-40>. "Habla Jorge 40. Consultado el 18 de febrero de 2014, 11:52 am.

Bolívar

- Informe de Rendición de cuentas Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras. Dirección Territorial Bolívar. Año 2013

Cundinamarca y Bogotá

- Peña, Carolina. Artículo: La Guerrilla Resiste Muchas Miradas. El crecimiento de las Farc-EP en los Municipio cercanos a Bogotá: Caso del frente 22 en Cundinamarca. En Análisis Político No. 32 Sept/Dic 1997. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1997.
- Pérez Salazar, Bernardo. Justicia y Paz en Cundinamarca y Bogotá: Un balance regional preliminar de los resultados de la ley 975 de 2005. Información complementaria sobre el mismo tema en Verdad Abierta. Artículo: Las Autodefensas de Cundinamarca <http://verdadabierta.com/nunca-mas/830-autodefensas-de-cundinamarca>
- Restrepo y Aponte: Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones (págs. 587-596) CERAC 2009 Pontificia Universidad Javeriana.
- Cundinamarca frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD Estado de Avance 2012. P18
- Vicepresidencia de la República. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos. 2014
- Diario El Tiempo. 27 de octubre de 2002. Artículo: El Retorno a La Palma. Consultado en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1346581>.
- Plan Único Integral –PIU– del Municipio de La Palma 2012. Alcaldía Municipal La Palma, Cundinamarca.
- Diagnóstico Departamental de Cundinamarca. Gobernación de Cundinamarca 2003. Pg 6.
- Artículo: Libertad 1 Acorraló a las Farc-EP. Diario El Tiempo 8 de diciembre de 2003. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1000445>

Cauca

- Medina Gallego Carlos (2010). FARC-EP Y ELN Una historia política comparada (1958- 2006). Trabajo de Grado para optar al título de Doctor en Historia. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia. Pág. 165 y siguientes.
- Misión de Observación Electoral, MOE. Monografía Político electoral Departamento del Cauca 1997-2007.
- Huellas del Dolor. Accionar Paramilitar en el Departamento del Cauca 1999 – 2009.
- Sitios web de la UARIV y la UAEGRTD.

Chocó

- Bonet, Jaime. ¿Por qué es pobre el Chocó? Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. N° 90. Banco de la República Centro de Estudios Económicos Regionales. Cartagena. 2007.
- DANE. COLOMBIA. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según departamento y nacional. RESULTADOS CENSO GENERAL 2005. (citado en mayo 30 de 2014).
- Unidad de Restitución de Tierras– Dirección de Asuntos Étnicos. Restitución de Derechos Territo-

riales Étnicos. Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011. Modulo Introductorio de Formación. Bogotá, Colombia. 2013

- Ley 1448 de 2011

Córdoba

- Morelo Ginna. La Ruta del despojo. Las cifras del despojo. Disponible en: [<http://elmeridianodecordoba.com.co/larutadeldespojo/index.php/las-cifras-del-despojo>]
- Versión libre rendida por Diego Fernando Murillo alias Don Berna ante Fiscal Liliana Donado en Miami, agosto 2 de 2012, min. 9' 34".
- Unidad de Restitución de Tierras. Análisis de contexto corregimiento Leticia. Área social.

Magdalena Medio

- Leckie, Scott. New Directions in housing and property rights of refugees and displaced persons. Traducción de Carlos F. Morales de Setien. 2003, Página 83,
- Fadul Ortiz, Miguel (2001), Alianzas por la Paz: El modelo de Indupalma, Indupalma, Bogotá, p. 10. Disponible en: http://www.indupalma.com/sites/default/files/gallery/Informe_Alianzas_por_la_Paz_fadul-esp.pdf
- Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz. Escrito para el desarrollo de audiencia de formulación de cargos, postulado Juan Francisco Prada Márquez, Fiscalía General de la Nación, Bucaramanga, 3 de mayo de 2011. P. 5.
- Vicepresidencia de la República (s.f.), Dinámica de la confrontación armada en la confluencia de los Santanderes y el Sur del Cesar, Observatorio del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, Bogotá.
- El Tiempo, "Sepultan a excongresista asesinado en el Cesar", 7 de octubre de 1994, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-344083>
- Gutierrez Lemus, Omar. Conflictos sociales y violencia en el departamento del Cesar, Colombia. Revista Colombiana de Sociología. Vol. 35 No. 1. Enero-junio de 2012. Bogotá, Colombia, pp. de 17 – 39.

Meta

- Tribunal Superior de Bogotá, Sala civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencia proceso 50001-31-21-00-2012-00064. Magistrado Ponente Jorge Eliécer Moya Vargas.
- Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, sentencia proceso 5000-31-21-0001-2012. Juez, Luis Carlos Ortega.
- Tribunal Superior de Bogotá, Sala civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencias proceso 50001-31-21-0001-2012-00086. Magistrado Ponente Oscar Humberto Ramírez. sentencia proceso 50001-31-21-0002-2013-00040. Magistrado Ponente Jorge Eliécer Moya Vargas y sentencia 50001-31-21-001-2013-0006-01, Magistrado Ponente, Jorge Hernán Vargas Rincón.

Nariño

- Corporación Nuevo ARCOIRIS. Proyecto Consejos de Paz, monografía departamento de Nariño evolución del conflicto armado, experiencias de paz y agendas regionales. 2009
- Vela et al. (2011). Acción sin daño como aporte a la construcción de paz: propuesta para la práctica.(1era edición). Colombia. Publicación Fundación para la Cooperación Synergia, Universidad Nacional de Colombia, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Agencia Alemana para la Cooperación, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Norte de Santander

- Constitución Política de Colombia
- Ley 1448 de 2011 y Decreto reglamentario 4829 de 2011.
- Universidad Nacional. Acción sin daño como aporte a la construcción de paz: propuesta para la práctica. 2011

Putumayo

- Centro de Memoria Histórica. EL Placer, mujeres, coca y guerra en el bajo Putumayo. 2012, pág.126.

Tolima

- <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/83-juicios/3879-paramilitares-tolima-colombia-carlos-castano/>
- Reyes Alejandro (1997) La compra de tierras por narcotraficantes. Drogas ilícitas en Colombia. Ministerio de Justicia - Pnud. Bogotá, Planeta.

Reconocimiento

Colaboración especial en la elaboración de los textos del Capítulo IV,
Gestión territorial.

Dirección Territorial Atlántico

Diana Carmona Robles y José Ríos Mercado

Dirección Territorial Bogotá

Ana María Santofimio Mahecha y Mauricio Martínez Rivillas

Dirección Territorial Cauca

Gerardo Peña

Dirección Territorial Chocó

Betty Milena Marrugo Rivera

Dirección Territorial Valle del Cauca Eje Cafetero

Mónica Rojas

Colaboración especial en la elaboración de la cartografía del Capítulo IV,
Gestión territorial.

Jenny Maritza Jara Rojas

Javier Fernando Ruiz Barreto

Capítulo V

Miradas de la restitución



Miradas de la restitución

5.1 Introducción

Cada uno de los colaboradores de la Unidad de Restitución de Tierras ha vivido el proceso de una manera distinta, pero con un denominador común: el compromiso con las víctimas. La forma particular de relacionarse con las personas que se acercan a solicitar la restitución, o la inquietud intelectual sobre cómo hacer mejor las cosas, lo que lleva a incluir en este libro el presente capítulo.

Son miradas humanas, del tú a tú, visiones desde la emoción y la razón, desde el sentir nuestro y de los otros. Expresiones libres que se publican como un reconocimiento a quienes día a día laboran con honestidad y entrega en este proyecto nacional.

La primera parte de esta sección presenta artículos mucho más cercanos a la investigación, al interés intelectual de varios de los funcionarios y contratistas de la Unidad de Restitución de Tierras por consolidar un laboratorio social de la restitución en medio del conflicto armado, que expresa los retos, las nuevas circunstancias y situaciones que han afrontado a la hora de escribir contextos para las demandas, a la hora de analizar nuevas preguntas de la realidad y en un proceso transdisciplinario hacer coincidir lo social, lo catastral, lo jurídico, con la profunda convicción de que los análisis deben orientarse al resarcimiento de derechos.

La segunda parte muestra una serie de reflexiones personales, orientadas a las vivencias, al sentir y pensar que los integrantes de la Unidad de Restitución de Tierras quisieron compartir para dar a conocer qué piensa, qué siente

y cómo actúa alguien que trabaja en medio de jornadas agotadoras y de emociones encontradas por la recuperación de las tierras y los territorios de parte de miles de personas victimizadas a lo largo y ancho del país.

Estos artículos son, por tanto, expresiones libres, surgidas desde la investigación, interés y vivencia personal de miembros de la comunidad de la Unidad de Restitución de Tierras, pero cuyas posiciones solo comprometen la opinión y sentir particular de sus autores y no las posiciones oficiales de la entidad.

5.2 Parte I

Investigaciones especiales: el análisis de contexto como aporte a la práctica judicial de restitución de tierras

Autora: Greisy Lorena Rodríguez Medina
Grupo de Análisis de Contexto
Dirección Social

5.2.1 Introducción

El análisis de contexto es una herramienta que viene siendo utilizada en casos de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, por diferentes tribunales internacionales en sus decisiones. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que: “Para resolver los distintos casos sometidos a su conocimiento ha requerido tomar en cuenta el contexto pues el entorno político e histórico es determinante para el establecimiento de las consecuencias jurídicas en el caso, comprendiendo tanto la naturaleza de las violaciones a la Convención como las correspondientes reparaciones.”¹

¹ Corte IDH, Caso Masacre la Rochela vs Colombia, sentencia 11 de mayo de 2007, párr. 76. Supranota 41; Cfr. Caso del Penal Miguel Castro, supranota 8, párr. 202; y Caso Goiburú y otros, supranota 11, párrs. 53, 54 y 63.

En ese mismo sentido, en el ámbito de la justicia penal internacional, se observa el uso de esta herramienta. Así, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda desde su primer caso, Akayesu, utilizó el análisis de contexto histórico para la correcta identificación y calificación jurídica de los crímenes de sistema. Para el mencionado tribunal, el análisis de contexto ha sido de suma importancia para la comprensión de los casos, los hechos alegados, y su investigación,² principalmente cuando estos se enmarcan en graves crímenes internacionales con patrones de acción generalizada y/o sistemática que no pueden ser examinados de manera aislada.

Vale la pena resaltar el gran valor que han demostrado los análisis de contexto en procesos transicionales, que abordan las secuelas de conflictos armados y fuertes períodos de violencia.³ A nivel nacional esta práctica está siendo utilizada en varios ámbitos como en la jurisdicción penal ordinaria⁴, en la justicia penal transicional,⁵ en algunos casos de la jurisdicción contencioso administrativa,⁶ y en los procesos de justicia transicional civil de restitución de tierras.

En tal sentido, el presente documento es un intento por mostrar reflexiones en torno al concepto, rol y uso del análisis de contexto en los procesos de restitución de tierras. De tal suerte que se busca indagar por el papel e importancia de esta herramienta en dichos procesos, demostrando su utilidad definitiva para que los operadores de justicia transicional civil aborden el despojo y abandono masivo y sistemático⁷ de tierras en Colombia.

2 ICTR, Akayesu, Trial Chamber I, 2 September 1998, Case No ICTR-96-4-T parr 78-11.

3 Ver las experiencias del Tribunal Penal Internacional para Ex Yugoslavia.

4 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación penal **Única Instancia 33118 del 15 de mayo de 2013** págs. 39 -40: “(...) En ese orden, el análisis de la conducta requiere **aprehender las circunstancias históricas, políticas y sociales que rodean el comportamiento** y apreciar la prueba de acuerdo a como actúan los llamados “escuadrones de la muerte” o “grupos armados por fuera de la ley”, **con el fin de superar arquetipos convencionales que sin consideración al contexto**, pretenden restarle crédito al principal testigo encasillándolo en clasificaciones formales con el fin de cuestionar su credibilidad, muy a pesar de que quien declaró en contra del procesado fue el ejecutor de la “masacre” y no un sujeto extraño que hubiese conocido de ella por lo que le dijeron o le contaron, sino por lo que vivió. Pues bien: El Municipio de Segovia, recuérdese, hace parte del nordeste antioqueño, una zona convulsionada social y políticamente por la presencia de múltiples grupos armados ilegales de las más diversas tendencias(...)”.

5 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Proceso No. 31150 del 12 de mayo de 2009. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz. MP Lester María González, radicado 2008-80786, 4 de septiembre de 2012 págs. 2-4, y supranota 2.

6 Por ejemplo, en los casos de reparación directa como lo mencionó el magistrado Jaime Santofimio Gamboa en su ponencia sobre la “Importancia de los contextos en los procesos de reparación directa” dictada en el Seminario Internacional: La importancia de la construcción de contextos en las investigaciones judicial, organizado por la Fiscalía General de la Nación. Ver: Fiscalía General de la Nación. Relatorías del Seminario Internacional: La importancia de la construcción de contextos en las investigaciones judicial. (2013), p.72.

7 REYES, A. Guerreros y Campesinos – El despojo de la tierra en Colombia. Bogotá: Editorial Norma; 2009, p. 111-113.

GUTIÉRREZ, F. Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar. Estudios Socio-Jurídicos, 16(1), pp. 43-74. (2014). Doi: dx.doi.org/10.12804/esj16.1.2014.01.

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis comienza por exponer cómo, desde la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas (UAEGRTD), se consideró que el proceso de restitución de tierras en su parte administrativa y judicial, debería incluir un análisis de contexto sobre el despojo y abandono de los predios. Luego, a partir de instrumentos contruidos desde la institución; esto, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Dirección Social para la recolección de información comunitaria y la elaboración del Documento de Análisis de Contexto (DAC) en el trámite administrativo de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y la presentación de la acción de restitución.⁸ Es así como se expone el concepto de análisis de contexto en el marco del proceso de restitución de tierras, su utilidad en el proceso administrativo y judicial, y los contenidos mínimos del Documento de Análisis de Contexto (DAC).

Posteriormente, se presentarán los resultados del concepto, rol y la utilidad de la herramienta de análisis de contexto en el proceso de restitución de tierras desde la percepción de los jueces y su práctica judicial. En este punto se realizaron 9 entrevistas semiestructuradas a jueces y/o magistrados de restitución de tierras, y una entrevista a un académico,⁹ con el fin de indagar su percepción frente a la problemática estudiada. Igualmente, se hace referencia a sentencias de restitución para soportar lo manifestado por los entrevistados, e ilustrar cómo el operador judicial hace uso de esta herramienta dentro de su práctica judicial.

En suma, este esfuerzo es una aproximación preliminar al aporte del análisis de contexto a la práctica judicial en el proceso de restitución de tierras. Debe aclararse que en procura de obtener una radiografía lo más cercana posible, se recomienda, a futuro, realizar un estudio a profundidad que utilice una muestra más amplia en comparación con la que aquí se presenta.

5.2.2 La iniciativa de incluir análisis de contexto dentro del proceso de restitución de tierras

Desde la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas en el año 2012, se consideró de gran relevancia para los procesos

⁸ Bogotá: UAEGRTD, Ministerio de Agricultura; octubre de 2013.

⁹ Breve entrevista a Rodrigo Uprimny 6 de mayo de 2014.

administrativo y judicial establecidos por la Ley 1448 de 2011, incluir un análisis de contexto que sirviera de sustento tanto a las resoluciones de inclusión o no, como a las solicitudes presentadas ante los jueces de restitución de tierras. Se consideró importante mostrar cómo el despojo y abandono corresponden a dinámicas estructurales regionales, y llevar esta comprensión sobre la sistematicidad de los acontecimientos a los operadores judiciales, facilitando la identificación de patrones y factores determinantes en la transformación violenta de la relación con la tierra.

El análisis de contexto, como aporte al proceso de restitución de tierras, pretende generar insumos para los funcionarios de la Unidad, para los jueces y magistrados y, más importante aún, para las víctimas y la sociedad en general. Su meta consiste en realizar una visión comprehensiva de las dinámicas de los predios antes del despojo y abandono; durante la ocurrencia de los hechos violentos, y las circunstancias que sigan vigentes en los territorios a tiempo presente.

Dadas estas condiciones en el año 2012, en el interior de la UAEGRTD, se creó el Grupo de Análisis de Contexto (GAC) con profesionales de distintas ciencias sociales, quienes aplicando metodologías propias de su saber, tendrían como quehacer elaborar documentos de análisis de contexto (DAC) de casos emblemáticos de despojo y abandono masivo y sistemático de tierras. Vale aclarar que la UAEGRTD en la mayoría de las direcciones territoriales vinculó profesionales con el perfil de investigadores sociales para escribir estos documentos en los casos sometidos a su conocimiento y estos profesionales cuentan con un acompañamiento permanente por parte del GAC. Para el año 2013 el GAC elaboró una propuesta metodológica para la elaboración de los DAC, que constituye una guía para los funcionarios sobre las prácticas mínimas de investigación, análisis, redacción y trabajo interdisciplinario para la elaboración de estos documentos, así como su contenido, estructura, manejo de fuentes, entre otros ítems.

Antes de abordar el rol y el uso del análisis de contexto en la práctica judicial por parte de los y las jueces y magistrados de restitución de tierras, resulta pertinente definir brevemente su significado a lo largo de tales procesos, indicando su construcción, contenido y estructura a partir de los lineamientos elaborados por la UAEGRTD.

5.2.3 ¿Qué es el análisis de contexto en el proceso de restitución de tierras?

En cuanto a su definición, el análisis de contexto es:

Un ejercicio de investigación cuyo propósito es reconstruir las dinámicas políticas, sociales, económicas y culturales que propiciaron el proceso de despojo o abandono del predio o predios solicitados en restitución. Para ello, se adelanta un estudio de aquellas relaciones de poder entre sujetos, entre sujetos y territorio que de algún modo precipitaron el rompimiento del vínculo entre el solicitante y el predio. Para efectos del análisis de contexto, el despojo o abandono es la disolución de la relación material y/o jurídico entre quien solicita la restitución y el predio en cuestión. Así pues, un análisis de contexto implica necesariamente el estudio de aquellas relaciones políticas y sociales entre sujetos y entre ellos y la tierra, que incidieron en dicho rompimiento, esto, de acuerdo con lo señalado por la Dirección Social de la Unidad de Restitución de Tierras.

Es pertinente señalar que este ejercicio investigativo inicia en las etapas previas a la microfocalización, además, se hace de manera continua a lo largo de la etapa administrativa y en la parte judicial, hasta culminar con la presentación de la solicitud de restitución ante el juez respectivo.

Como ejercicio investigativo, el análisis de contexto se cimienta a partir de la recolección, uso, triangulación y análisis crítico de diversas fuentes, privilegiándose la información comunitaria. Se entiende que debe darse un lugar central a las voces de las víctimas en este proceso de justicia transicional, ya que sus relatos facilitan la construcción de una visión integral del caso, permitiendo, en conjunto con otras fuentes, la descripción certera de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que facilitaron el abandono forzoso o el despojo de tierras.

Bajo esa perspectiva, el acceso a los relatos de las víctimas se produce a través de las diferentes actividades en las cuales participan como son: i) recolección de solicitudes de ingreso al registro, ii) ampliaciones de hechos, iii) entrevistas semiestructuradas individuales y iv) jornadas de recolección de información comunitaria, en las cuales pueden aplicarse herramientas como la **cartografía social y línea de tiempo**, entre otras.

Es necesario tomar en cuenta que la Dirección Social ha indicado a los equipos regionales la aplicación de protocolos para el debido acopio, sistematización y custodia de la información obtenida en las jornadas comunitarias, las líneas de tiempo, la cartografía social y las entrevistas a profundidad. De esta manera, se garantiza que los datos recabados sirvan de insumo para la elaboración del DAC y se garantice su idoneidad en el proceso.

Adicionalmente, la elaboración del DAC se alimenta de fuentes como: i) información proveniente de actores claves de la región, ii) informes de prensa local, regional y nacional, iii) información oficial o institucional, iv) información académica, v) información producida por organizaciones de la sociedad civil y organizaciones privadas, vi) Información proveniente de las agencias de cooperación internacional y de organismos internacionales.

El relato debe ser presentado de una manera cronológica, rigurosa y organizada que dé cuenta de la historia y dinámica del conflicto armado local de la microzona estudiada, de las dinámicas políticas que incidieron e inciden en la configuración del territorio, la institucionalidad, y la economía local, entre otros. También, debe mostrar las relaciones de poder entre grupos armados y diversos actores (estatales, económicos, políticos, nacionales e internacionales), que incidieron en el despojo o abandono de tierras estudiado. Además, ha de narrar las circunstancias del paisaje agrario o urbano, relatando la historia de sus habitantes y del poblamiento del territorio, su relación con el espacio así como las actividades económicas, sociales y culturales desarrolladas.

El análisis de contexto que realiza la UAEGRTD procura facilitar la construcción de hipótesis investigativas en los casos, lo cual hace parte del trabajo interdisciplinario entre las áreas misionales de la UAEGRTD (Jurídica, Catastral y Social). En concordancia cada profesional asignado al caso, desde su orilla disciplinaria, contribuye al análisis y a la definición de la hipótesis, aportando elementos para la decisión de inclusión o exclusión, o para la solicitud de restitución. La investigación realizada se plasma en un documento que sustenta la hipótesis planteada por el equipo asignado al caso, y dicha investigación se incorpora en el acápite de fundamentos de hecho de las solicitudes presentadas ante los jueces.

El DAC elaborado por el analista de la UAEGRTD debe ser un insumo importante para el operador judicial en el sentido de que debe mostrar la configuración del despojo o abandono forzado y su conexidad con el conflicto

armado, aportar elementos para entender el surgimiento de la relación material o jurídica entre predios y solicitantes y su disolución e identificar los diversos actores que incidieron en el surgimiento, reproducción y disolución de dicho vínculo, precisando los efectos por tal ruptura. Adicionalmente, debe permitir sustentar los testimonios de los solicitantes, así como las presunciones detalladas en el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011, esto, de acuerdo con la Dirección Jurídica de la Unidad.¹⁰

El documento también puede aportar elementos al juez para examinar las modalidades de despojo empleadas y para determinar si existe una tipología de despojo prevalente en la zona como: venta forzada, inmediata o posterior; venta a bajo precio; falsificación de documento público; despojo mediante acto administrativo, etc. Además, puede ofrecer elementos que permitan revelar la existencia de sistematicidad en las acciones de grupos armados y otros actores, por ejemplo, usurpar tierras y ejercer control territorial.

Finalmente, el DAC debe ser claro, riguroso, y relevante con la argumentación de la hipótesis del caso concreto, de tal manera que le permita al juez conocer el desarrollo de una situación específica de despojo o abandono forzado.

5.2.4 Concepto, rol y uso de la herramienta de análisis de contexto en el proceso de restitución de tierras desde la práctica judicial

Es necesario realizar algunas precisiones acerca de la metodología utilizada para la redacción de este escrito. En primer lugar se realizaron 9 entrevistas semiestructuradas a jueces y magistrados de restitución de tierras de diferentes regiones del país: 2 jueces de restitución de tierras de Medellín,¹¹ 1 magistrado del Tribunal de Antioquia,¹² 1 juez de Villavicencio,¹³ 1 juez de Mocoa,¹⁴ 1 juez de Barrancabermeja,¹⁵ 1 magistrada del Tribunal de

¹⁰ En la actualidad el GAC está comenzando a realizar estudios de concentración de tierra y de cambios del uso del suelo, con el objeto de promover y apoyar el uso de las presunciones del artículo 77 de la ley 1448 de 2011.

¹¹ Entrevistas realizadas el 12 de marzo de 2014 en la ciudad de Medellín.

¹² Entrevista realizada el 12 de marzo de 2014 en la ciudad de Medellín.

¹³ Entrevista realizada el 20 de marzo de 2014 en la ciudad de Villavicencio.

¹⁴ Entrevista realizada el 7 de mayo de 2014 en la ciudad de Cartagena.

¹⁵ Entrevista realizada el 7 de mayo de 2014 en la ciudad de Cartagena.

Cartagena,¹⁶ 1 magistrada del Tribunal de Cali¹⁷ y 1 juez de Carmen de Bolívar.¹⁸ Igualmente, debe tomarse en cuenta la entrevista semiestructurada realizada a un académico.¹⁹ En paralelo, se citan sentencias de jueces y/o magistrados de restitución de tierras con miras a ejemplificar lo manifestado por los entrevistados, pues las sentencias constituyen el aspecto práctico de su rol como operadores judiciales.

5.2.4.1 ¿Qué se entiende por contexto en el marco de restitución de tierras en la práctica judicial?

En primer lugar, se observó una gran heterogeneidad en cuanto al concepto dado al análisis de contexto por parte de los jueces. Así, fueron evidenciadas diferentes definiciones que van desde una noción restringida hasta posturas bastante amplias, pues recogen elementos que trascienden el significado propuesto en el apartado anterior.²⁰ Por ejemplo, en cuanto a una definición restrictiva tenemos que el contexto es entendido como: “La situación que se presenta respecto de la víctima y su núcleo familiar en el sitio de ubicación del predio abandonado o despojado, entendiendo esa situación como de violencia por parte de grupos armados al margen de la ley.”²¹ Y en cuanto un concepto amplio se encontró que el término es asociado al: “Marco normativo que se debería tener en cuenta para decidir las pretensiones.”²²

Asimismo, se pudo identificar que algunos de los entrevistados tienden a confundir el análisis de contexto con las metodologías usadas para la construcción del mismo, como son la cartografía social o la línea de tiempo.

Sin embargo, existe cierto consenso en torno a los principales elementos que definen el DAC, es decir, se articula el análisis de contexto con las dinámicas estructurales regionales que propiciaron el despojo o el abandono, admitiendo que tales variables no pueden entenderse de forma aislada. Los

¹⁶ Entrevista realizada el 6 de mayo de 2014 en la ciudad de Cartagena.

¹⁷ Entrevista realizada el 7 de mayo de 2014 en la ciudad de Cartagena.

¹⁸ Entrevista realizada el 7 de mayo de 2014 en la ciudad de Cartagena.

¹⁹ Entrevista a Rodrigo Uprimny el 6 de mayo de 2014 en la ciudad de Cartagena.

²⁰ El concepto de análisis de contexto es el planteado en el apartado tercero de este escrito, que corresponde a la dada en los Lineamientos para la recolección de información comunitaria y la elaboración del Documento de Análisis de Contexto en el trámite administrativo de ingreso a registro y la presentación de la acción de restitución.

²¹ Entrevista realizada el 7 de mayo de 2014 Juez de Barrancabermeja.

²² Entrevista realizada el 7 de mayo de 2014 Juez de Mocoa.

entrevistados al preguntárseles por el concepto mencionaron que el análisis de contexto incluye: i) los aspectos económicos, sociales en que se desarrolló el abandono o la situación de despojo; ii) los hechos que ocurrieron en una determinada zona de manera sistemática y generalizada; iii) los actores tanto armados como de otra índole que ocasionaron el desplazamiento y el despojo; iv) las dinámicas de violencia y del conflicto armado regional que ocasionaron el despojo y el abandono abordados desde una perspectiva histórica; y v) caracterización del entorno social y económico del reclamante y de la comunidad en la cual está el predio ubicado.

Debe resaltarse cómo en una de las respuestas la definición del análisis de contexto se asoció directamente a un elemento de conocimiento dentro de la práctica judicial. Uno de los operadores judiciales señaló que: “El análisis de contexto se entiende como una herramienta cognitiva, a través de la cual agrupamos de forma sistemática una gran variedad de fuentes, que permite tener una certeza sobre los hechos (...)”²³

Resulta pertinente señalar que en la sentencia del Juzgado Tercero Especializado de Valledupar de Restitución de Tierras, del 23 de agosto de 2013, el juez definió el análisis de contexto y su rol dentro del proceso de restitución de tierras, otorgándole un papel fundamental para el proceso:

Antes de identificar el itinerario o modo operandi del desarrollo de la violencia que se produjo en la jurisdicción del predio en que se circumscribe esta solicitud, [es] importante ilustrar sobre el contenido de los “contextos general[es] de violencia” como **herramienta fáctica que constituyen soporte fundamental en los procesos regido[s] por la ley 1448 de 2011**, en ese orden, procedente es afirmar que los citados contextos son un **marco de referencia o marco lógico** en el cual están comprendidos los elementos de tipos social, político, económicos, geográficos, cultural, [e] históricos. Vista así las cosas fácil es advertir que en los procesos de restitución de tierra la **herramientas del contexto general de violencia tiene[n] la potencialidad de esclarecer el control que agentes sociales armados y no armados pretendieron imponer en determinados zonas o territorios a través de despojos y desplazamientos como estrategias sistemáticas**, en consecuencia los contextos general[es] de

23 Entrevista realizada el 12 de marzo de 2014 Magistrado de Tribunal de Antioquia

violencia son **usados en estos espacio[s] propio[s] de la ley 1448 de 2011, para relacionar el contenido de los medios tácticos allegados al procesos con temas de pruebas específicos**, de tal forma, que nos indique la actividad probatoria de la situación de violencia, privación arbitraria, y por supuesto la adquisición de derecho con buena fe exenta de culpa, **este proceder nos ilumina fácticamente a adoptar decisiones consistente que hagan honor a la verdad históricas de los hechos de despojo.**²⁴ (Negrilla fuera de texto original).

La definición ofrecida en esta sentencia describe el análisis de contexto como un eje argumentativo que permite dilucidar un hilo conductor en el desarrollo de los hechos. Ofrece así un panorama claro de las circunstancias acaecidas, en el marco de la reconstrucción de la memoria colectiva y de la verdad histórica. Además, no es solo una herramienta descriptiva, también, tiene un gran potencial como medio de convicción para acercar al operador judicial al esclarecimiento de la situación de violencia, identificando, en paralelo, los medios de prueba para determinar las condiciones en que se produjo la disolución del vínculo con la tierra.

5.2.4.2 Rol y uso del contexto dentro del proceso de restitución

Podemos afirmar que el DAC, desde la misma práctica jurisdiccional dentro de las solicitudes de restitución, recrea un entorno para los hechos o circunstancias sometidas al conocimiento del juez. Le brinda al operador judicial elementos de juicio y de conocimiento para que entienda desde una perspectiva histórica, política y territorial el caso en concreto junto con las dinámicas locales de despojo y abandono de tierras. Por ende, puede facilitar la valoración de las pruebas dentro del proceso y contribuye a la reconstrucción de la diada: verdad y memoria.²⁵

En este sentido, para la mayoría de los entrevistados el análisis de contexto cumple las dos funciones mencionadas pues es un elemento que aporta a

²⁴ Juzgado Tercero del Distrito Judicial de Valledupar Especializado de Restitución de Tierras. Sentencia del 23 de agosto de 2013, Juez Jorge Alberto Meza Daza, Radicado: 200013121003-2013-0013-00, Predio “El Povenir” Vereda La Tigra- Corregimiento Caracol- Municipio Valledupar-Cesar.

²⁵ Estas fueron dos de las funciones mencionadas por Rodrigo Uprimny, él menciona una más relacionada con facilitar el proceso investigativo de la Unidad y la construcción de hipótesis investigativas en el caso en concreto.

la valoración conjunta de las pruebas y que aporta a la construcción de la verdad judicial e histórica.

Los entrevistados manifestaron que un buen contexto le da un marco al juez para entender el territorio y las dinámicas de despojo y abandono. El documento no solo debe limitarse a la situación de violencia sino que debe dar otros elementos que al ser mirados en conjunto con la cartografía social, las pruebas documentales y testimoniales, den un panorama apropiado para resolver el asunto, permitiendo al juez, por ejemplo, probar en un caso particular la sistematicidad del despojo en la región.

Además, los operadores judiciales señalaron que el análisis de contexto sirve para aclarar múltiples aspectos probatorios del caso, entre los cuales se encuentran: la legitimación y la calidad de la víctima, establecer los autores del despojo, y desvirtuar la oposición que se presente en su momento.

La mayoría de los servidores consultados considera que el análisis de contexto sirve para probar la calidad de víctima del solicitante ya que este fortalece y ratifica su relato y en palabras de uno de los entrevistados “sirve para pensar los motivos que llevan a las personas a abandonar la tierra, mirar el nivel de afectación de la víctima, tanto en lo personal, como en lo social y familiar.”²⁶

Lo anterior se ve reflejado en la práctica judicial, verbigracia, el Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, en sentencia del 10 de octubre de 2013 dictó: “Para efectos de dar respuesta al problema jurídico planteado deberá verificarse si los reclamantes son víctimas de conflicto armado interno, circunstancia que comporta la existencia de un contexto de violencia en la zona donde se ubica el bien y su relación jurídica con el mismo, todo ello dentro del marco temporal que establezca la ley.”²⁷

Aparte de lo enunciado respecto a cómo el análisis de contexto facilita el examen probatorio en los casos, uno de los operadores judiciales manifestó que esta herramienta también ha servido para aplicar y darle fuerza al hecho notorio. En este punto varias sentencias de los jueces y/o magistrados de

²⁶ Entrevista realizada el 7 de mayo de 2014 Juez de Carmen de Bolívar.

²⁷ Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 10 de octubre de 2013, MP. Ada Lallemand Abramok, radicado 132443121001 -2012-00020-00, p. 13. Inmediatamente después de esta cita el Tribunal incorpora el contexto de violencia del municipio del Carmen de Bolívar, en el cual uno de los insumos fue el DAC elaborado por la UAEGRD: Relato histórico del despojo de tierras de la zona baja del Carmen de Bolívar.

restitución de tierras,²⁸ señalan cómo el conflicto armado vivido en el país y en determinadas regiones es un hecho notorio, que se puede explicar a través del contexto aportado por la UAEGRTD. Así, el 9 de octubre de 2013, el Tribunal Superior de Antioquia Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, señaló:

Esta calificación especial (hecho notorio) que exime al demandante de prueba respecto al conflicto armado y la situación de violencia generalizada, se refuerza en la demanda con la presentación del material y fuentes que constituyen en su totalidad un contexto social histórico del marco de violencia en el cual ocurrieron los hechos descritos en su solicitud (fol.90-92C.I) a lo que sumamos las copias de las sentencias ya citadas; documentos demostrativos todos ellos del origen y desarrollo de los grupos paramilitares organizados en la estructura Autodefensas Unidas de Colombia AUC, que tuvieron (¿tienen?) una relevante participación como actores armados del conflicto armado interno colombiano.²⁹

Para los entrevistados el análisis de contexto aporta a la construcción de la memoria y a la dilucidación de los hechos. Establecer la verdad es uno de los principales objetivos de la justicia transicional³⁰ y la certidumbre judicial puede ser uno de los mecanismos escogidos para reconstruir la verdad en un proceso transicional.³¹

En este sentido, uno de los entrevistados manifestó: “Es una herramienta para hallar una verdad que en ultimas es la sentencia y tiene otro rol que

28 Ver sentencias Tribunal Superior Distrito Judicial De Antioquia, Sala Civil Especializada En Restitución De Tierras, caso Santa Paula radicado 23001 31 21 001 2012 0003 00 15 de marzo de 2013; radicado 05000 22 21 002 2013 00021 01 del 9 de octubre de 2013; radicado 2300131210022013 0003 00 del 12 de Febrero de 2001. Juzgado 2 de Restitución de Tierras de Montería radicado 23001 31 21 002 2013 0001 00 22 de julio de 2013. Juzgado 1 de Restitución de Tierras de Villavicencio caso Tillava, Puerto Gaitán del 5 de marzo de 2013 radicado 2012-00084-00. Juzgado 1 de Restitución de Tierras de Santa Marta Caso vereda la Secreta Ciénaga, Magdalena 11 de abril de 2014.

29 Tribunal Superior de Antioquia Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. MP. Vicente Landinez Lara, Radicado 05000 22 21 002 2013 00021 01, Octubre 9 de dos mil trece (2013), p.20. Municipio de San Carlos, corregimiento El Jordán.

30 Relativo a la verdad en justicia transicional ver:

Naciones Unidas los documentos y resoluciones del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Consejo de Seguridad de naciones Unidas S/2004/616. - El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Daly, Elin “Truth Skepticism: and Inquiry into the Value of Truth in Times of transitional” in International Journal of Transitional justice, vol.2, (2008).

Centro Nacional de Memoria histórica. Justicia y Paz verdad judicial, verdad histórica. Bogotá: 2012.

Saffon, P.; Uprimny, Rodrigo. ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Bogotá: 2006.

31 Ibid., p. 143

es la reconstrucción de la memoria histórica.”³² Otro señaló: “El número de víctimas hace que la reconstrucción de la verdad sea imposible caso por caso. Entonces el contexto permite que toda la comunidad se beneficie de compartir una misma prueba que sería el contexto.”³³

Podemos decir entonces que para los jueces la construcción de la verdad judicial y la verdad histórica del abandono y el despojo de tierras en Colombia, tienen un lugar fundamental en su práctica judicial. Esto responde a que los casos de abandono y despojo sometidos a conocimiento de los jueces, no se tratan como situaciones aisladas y desconectadas sino que son percibidos en su carácter sistemático y masivo.

En las sentencias de restitución de tierras que reflejan, en la práctica, lo dicho por los entrevistados puede identificarse el aporte a la verdad judicial. Nótese el caso de la hacienda Santa Paula, en el que el Tribunal de Antioquia, Sala Civil Especializada de Restitución de Tierras, en la sentencia del 12 de agosto de 2013, en la parte relativa al contexto, resaltó cómo la Casa Castaño estableció, a través de la Fundación para la Paz de Córdoba (Funpazcor), una maquinaria para despojar predios que con anterioridad habían sido adjudicados a campesinos sin tierra:

(...) en el proceso seguido contra SOR TERESA GÓMEZ ALVÁREZ se vislumbra una maquinaria puesta en marcha por la casa Castaño para recuperar las tierras que años atrás habían donado a pobres y humildes aparceros, en lo que se constituyó una polémica reforma agraria privada que concitó interés nacional. Pero desnudados los verdaderos intereses contrarios a derecho, se inició mediante amenazas la recuperación de tierras que fueron objeto de donación, a través de un amedrentamiento generalizado sobre los destinatarios, logrando la maquinaria así dispuesta su objetivo de recuperar las tierras.³⁴

En el caso del abandono masivo de tierras ocurrido en el nordeste antioqueño, más específicamente en San Carlos, Antioquia, el análisis de contexto es una herramienta fundamental que en palabras del operador judicial:

³² Entrevista realizada el 6 de mayo de 2014 Magistrada Tribunal de Cartagena.

³³ Entrevista realizada el 7 de mayo de 2014 Magistrada Tribunal de Cali.

³⁴ Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencia del 12 de marzo de 2013, MP. Javier Castillo Cadena, radicado 230013121001-2012-00004-00, p: 60-61.

(...) ofrece un amplio marco de referencia acerca de diversos elementos geográficos, políticos, económicos, históricos y sociales, dentro de los cuales las organizaciones criminales actuaron en la región del oriente Antioqueño acercándonos con seguridad al conocimiento de la forma como dichos agentes armados y no armados buscaron con violencia o intimidación imponer su propio control y muchas de las veces el de sus mismos intereses individuales, en forma estratégica mediante el despojo o el desplazamiento.³⁵

Es justo enfatizar que los jueces y magistrados de restitución de tierras en sus fallos consideran que el contexto contribuye a la reconstrucción de la memoria histórica, siendo este uno de los objetivos de la Justicia Transicional.³⁶ Por ejemplo, el fallo proferido por el Tribunal Superior de Cúcuta, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, del 22 de enero de 2014, cita los principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos para la Lucha contra la Impunidad de Joinet. En síntesis, la obligación con el pasado es:

(...) se considera procedente **memorar** aspectos relacionados con los actos de violencia acaecidos en la región donde se encuentra ubicado el inmueble que se inscribió en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas. En el contexto social que elaboró la Unidad de Restitución de Tierras se señaló que el Municipio de Sabana de Torres ha sufrido la violencia perpetrada por diferentes grupos ilegales al margen de la ley. (...) generando así también el abandono de tierras por el miedo que causa la violencia y la presión que genera la extorsión, así como la intolerancia política.³⁷

Los entrevistados anotaron, adicionalmente, otros roles del análisis de contexto en la práctica judicial, pero aplicados en el posfallo. El DAC ofrece elementos al juez para entender qué tipo de órdenes debe emitir y cuál sería su impacto, de acuerdo con las afectaciones de los solicitantes y su comunidad, de modo que garanticen el goce efectivo de sus derechos.³⁸

35 Tribunal Superior de Antioquia Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, MP. Vicente Landínez Lara, Radicado 05000 22 21 002 2013 00021 01, Octubre 9 de dos mil trece (2013)p:20 Municipio de San Carlos, corregimiento El Jordán.

36 Tribunal Superior de Cartagena Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del 16 de mayo de 2013. MP Laura Elena Cantillo Radicado. Radicado 700013121002-2012-00095-00. , caso de Ovejas Sucre Predio Capitolio, p.18.

37 Tribunal Superior de Cúcuta Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. MP. Amanda Sánchez Radicado 2013-0051, 22 de enero de 2014, supranota 115, caso Sabanas de Torres, Santander, p:34-38

38 En la sentencia del Juzgado Primero del circuito especializado de Tumaco del 17 de octubre de 2013, radicado 2012-00084 en el acápite

El análisis de contexto cobra utilidad, según uno de los entrevistados, para determinar el desarrollo económico de la región y por ende el enfoque del proyecto productivo si es el caso. En resumen, un gran número de los jueces entrevistados plantearon que el contexto sirve para entender quién está en la actualidad en el predio y en qué condiciones, propiciando la mejor comprensión del impacto que puede llegar a tener la restitución del predio sobre los segundos ocupantes.³⁹

Finalmente, los operadores judiciales recomendaron a la UAEGRTD que los DAC deben enfocarse en conseguir información más concreta sobre los casos, para que sean más útiles en el proceso de restitución de tierras. La entidad no debe limitarse a indagar sobre hechos de violencia en la zona, ha de profundizar en temas como por ejemplo el vínculo de los solicitantes con los predios, y en los segundos ocupantes.

5.2.5 Conclusiones

Desde la creación de la UAEGRTD se tuvo el objetivo de mostrar en el proceso administrativo y judicial de restitución de tierras que el despojo y el abandono ocurrieron de manera masiva y sistemática. A partir de allí dentro de la UAEGRTD se organizó el GAC a fin de adelantar investigaciones que reconstruyeran las dinámicas que ocasionaron el proceso de despojo o abandono del predio o predios solicitados en restitución, realizará propuestas metodológicas para elaborar los DAC y acompañará y fortalecerá las capacidades de los analistas de la direcciones territoriales en la escritura de estos documentos.

En este sentido, la UAEGRTD seguirá trabajando en fortalecer el análisis de contexto tanto en el proceso administrativo como judicial pues como podemos concluir es una herramienta que ha logrado llevar al operador judicial a una mejor comprensión sobre las dinámicas estructurales regionales que ocasionaron el despojo y abandono, la transformación violenta y la disolución de los vínculos con la tierra y el territorio, entre otros temas.

de contexto, se hace además de un relato cronológico acerca de las dinámicas de despojo ocurridas en la vereda Santa Bárbara del municipio de Pasto, un recuento de las características y condiciones socioeconómicas de los solicitantes y su comunidad. Ver p. 191 a 195. En esta sentencia el contexto también sirve para acreditar la condición de víctima ver p.196.

³⁹ En este punto los jueces entrevistados invitaron a la Unidad de Restitución de Tierras a profundizar este aspecto en los documentos de análisis de contextos presentados en las solicitudes de restitución.

Igualmente, este documento presentó de manera sucinta el rol y uso del análisis de contexto dentro de la práctica jurídica de los jueces y magistrados de restitución de tierras. Volviendo a las preguntas planteadas al comienzo de este texto, es posible afirmar que existe gran heterogeneidad sobre el significado que se le confiere a esta herramienta, sin embargo los entrevistados identifican los principales elementos que componen el concepto.

Además, se identificó que para los jueces entrevistados se trata de un aporte de suma utilidad dentro su práctica, que contribuye a entender el despojo y abandono de tierras en su carácter masivo y sistemático. Por último, se resalta tanto de las entrevistas como de las sentencias citadas, que el DAC dentro del proceso de restitución de tierras coadyuva a facilitar la valoración de las pruebas, mientras aporta a uno de los fines esenciales de la justicia transicional: la construcción de la verdad.

5.3 *E-justice* en las solicitudes de restitución de tierras en Colombia

Autores: Alcelis Coneo Barboza
Directora Jurídica

Camilo Castañeda, Edwin Bernal y Andrés Guzmán
Asesores Dirección Jurídica

Luis Alberto Clavijo Cuineme
Jefe Oficina de Tecnologías de la Información

El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) ha contribuido para ampliar la difusión de la información en la sociedad. Con ellas se busca que se “produzcan contenidos y servicios que potencialicen el aumento de la productividad y la transparencia”,⁴⁰ con el propósito de optimizar recursos y acercar los servicios al ciudadano.

La necesidad en Colombia de avanzar hacia la sociedad de la información, ha dado como resultado la implementación de una serie de políticas públicas derivadas de una iniciativa de gobierno enfocada hacia la preparación de los colombianos para recibir la era digital.⁴¹

Los primeros desarrollos en materia de gobierno electrónico fueron diseñados en el documento “CONPES 3072 del 9 de Febrero de 2000, el cual fue aprobado debido a la necesidad de dar luz verde a una política de Estado que se encargara de llevar a cabo los proyectos de construcción e implementación de estrategias para “masificar el uso de las tecnologías de la información”. A raíz de esta política de Estado, se creó el Programa “Agenda de Conectividad: el salto a Internet.”⁴²

En virtud de la Directiva Presidencial Número 02,⁴³ por mandato ejecu-

⁴⁰ Ricardo Campos, Célio Marques, O Governo Eletrónico e os Sistemas de Informação Públicos em Portugal, disponible en <http://hultig.di.ubi.pt/~ricardo/ficheiros/CISTI2006.pdf>, consultada el 1 de septiembre de 2014.

⁴¹ Paula Ximena Sanmiguel Patiño, Edwin Jesith Bernal Ramírez, Evaluación de políticas públicas implementadas en el marco del gobierno electrónico en Colombia, Curso de Formación Diplomática y Consular 2012, Análisis Estadístico - Primer Ciclo, Primer Semestre, Profesora Ana Isabel Tenjo Morales, abril 2 de 2012

⁴² “La Agenda de Conectividad es presentada a consideración del CONPES, con el objetivo de aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y de gobierno, y socializar el acceso a la información. Ver Departamento Nacional de Planeación –DNP- República de Colombia. “Documento CONPES 3072: Agenda de Conectividad”, 2000. p. 3. Documento Electrónico”. Citado por Ibídem Paula Ximena Sanmiguel Patiño, Edwin Jesith Bernal Ramírez, p.4

⁴³ Ver Pastrana Arango, Andrés. Presidencia de la República de Colombia. “Directiva Presidencial Número 02 de 2000. Referencia: Gobierno en Línea”, 2000. Documento Electrónico, Citado por Citado por Ibídem Paula Ximena Sanmiguel Patiño, Edwin Jesith Bernal Ramírez, p.5.

tivo, se presentó de manera oficial la estrategia de Gobierno en Línea (GEL).⁴⁴ Esta estrategia, pretendió “contribuir a un Estado más eficiente, más transparente, más participativo y que preste mejores servicios mediante el aprovechamiento de las TICs.”⁴⁵ Bajo la convicción de que el Gobierno debe ser el usuario modelo en el proceso, se estableció la obligatoriedad para el cumplimiento de las metas planteadas en la Agenda de Conectividad por parte de las entidades del Estado.”⁴⁶

El modelo de justicia imperante en Colombia no debe ser extraño al uso de las TICs. Por el contrario, ha de adaptarse a los cambios que afronta la sociedad de acuerdo a los medios y tecnologías existentes para dirimir controversias que se adelantan en la jurisdicción, ello en aras de “facilitar que un mayor número de personas pueda tener acceso a la justicia sin que sea necesario un largo período de espera para obtener una decisión justa”⁴⁷. Es por ello que es necesario que nuestro país siga evolucionando en materia de e-justice o justicia en línea, entendida como “un nuevo modelo de relacionamiento entre los operadores de la justicia (jueces, empleados judiciales, abogados, auxiliares de la justicia, otras instituciones del sector justicia) y los ciudadanos que acuden a ellos en busca de una solución oportuna, transparente y confiable para sus conflictos.”⁴⁸

El presente documento pretende analizar someramente cómo se produjeron las primeras sentencias de restitución de tierras en el marco del programa piloto “cero papel”. Para ello en un primer punto abordaremos el marco jurídico de la justicia digital en Colombia, posteriormente mencionaremos algunas experiencias del derecho comparado en materia de implementación de justicia en la era digital y, finalmente, estudiaremos las primeras sentencias de restitución falladas en el proyecto piloto cero papel.

44 La Agenda de Conectividad de las Américas, fue promovida en la Cumbre de las Américas, celebrada en Québec en Abril de 2001. Ver Comisión Interamericana de Telecomunicaciones –CITEL-, Organización de los Estados Americanos –OEA-. “Agenda de Conectividad para las Américas – Plan de Acción de Quito”, 2003. Documento Electrónico Citado por Citado por Ibidem Paula Ximena Sanmiguel Patiño, Edwin Jesith Bernal Ramírez, p.4

45 Ver Programa de Gobierno en Línea. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –MINTICS-. “Acerca del Programa: Objetivos y Funciones”, 2010. Consulta Electrónica. Citado por Ibidem Paula Ximena Sanmiguel Patiño, Edwin Jesith Bernal Ramírez, p.4

46 Ibidem, p.5

47 Guilherme Ribeiro Baldan, Meio eletrônico: uma das formas de diminuição do tempo de duração do processo no 4o Juizado Especial Cível de Porto Velho/ro, Mestrado Profissional em Poder Judiciário FVG Direito, Rio de Janeiro 2011, p.33-34.

48 <http://www.colombiadigital.net/opinion/columnistas/certicamara/item/5884-que-es-justicia-en-linea-el-caso-de-queensland-en-australia.html>, consultada el 12 de septiembre de 2014.

5.3.1 Marco jurídico de la justicia digital en Colombia

a) **Ley 270 de 1996:** En esta Ley estatutaria de la justicia, se le encomienda al Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), la labor de incorporar el uso de la tecnología al servicio de la rama judicial. En efecto el artículo 95 dispuso:

El Consejo Superior de la Judicatura debe propender por la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia. **Esta acción se enfocará principalmente a mejorar la práctica de las pruebas, la formación, conservación y reproducción de los expedientes, la comunicación entre los despachos y a garantizar el funcionamiento razonable del sistema de información.** Los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones.

Los documentos emitidos por los citados medios, cualquiera que sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales.

Los procesos que se tramiten con soporte informático **garantizarán la identificación** y el ejercicio de la función jurisdiccional por el órgano que la ejerce, **así como la confidencialidad, privacidad, y seguridad de los datos de carácter personal** que contengan en los términos que establezca la ley. (Negrilla fuera del texto original).

En la norma en comento se introdujeron los principios que deben regir el uso de las tecnologías de la información en materia judicial, como confidencialidad, autenticidad, seguridad y protección de datos de carácter personal.

El artículo fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996 advirtiendo que “será indispensable entonces que el reglamento interno de cada corporación o el que expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para

los demás casos, regule el acceso y uso de los medios en mención y garantice, como lo impone la norma que se revisa, el ejercicio del derecho a la intimidad y a la reserva de los datos personales y confidenciales que por una u otra razón pudiesen ser de conocimiento público (Art. 15 CP).

Adicionalmente, conviene advertir que el valor probatorio de los documentos a que se refiere la norma bajo examen, deberá ser determinado por cada condigo de procedimiento, es decir, por las respectivas disposiciones de carácter ordinario que expida el legislador.”⁴⁹

- b) **Ley 527 de 1999:** Ley pionera en el país en materia de firma digital y comercio electrónico. Incorporó el principio de equivalencia funcional, según el cual, “todo aquello que se pueda realizar por medios físicos o tradicionales, tendrá los mismos efectos jurídicos si se adelanta por medios electrónicos que cumplan con los principios enunciados en la misma norma.”⁵⁰
- c) **Ley 594 de 2000:** Por medio de esta ley se establecen pautas a seguir en materia de documentos digitales; así en el artículo 19 señala:

Las entidades del Estado podrán incorporar tecnologías de avanzada en la administración y conservación de sus archivos, empleando cualquier medio técnico, **electrónico, informático,** óptico o telemático, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

Organización archivística de los documentos.

Realización de estudios técnicos para la adecuada decisión, teniendo en cuenta aspectos como la conservación física, las condiciones ambientales y operacionales, **la seguridad, perdurabilidad y reproducción de la información contenida en estos soportes,** así como el funcionamiento razonable del sistema.

PARÁGRAFO 1. Los documentos reproducidos por los citados medios, gozarán de la validez y eficacia del documento original, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por las leyes pro-

⁴⁹ Nattan Nisimlat, Relaciones jurídicas y tic's: tensiones, implicaciones y desafíos en la administración de justicia, Universidad de los Andes, grupo de estudios en internet comercio electrónico, telecomunicaciones e informática – GECTI-, 2013, p. 27-28

⁵⁰ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Programa de Gobierno en línea, lineamientos para la implementación de procesos electrónicos – marco normativo. c) Ley 594 de 2000

cesales y se garantice la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información. (Negrilla fuera del texto original)

- d) **Acuerdo No. PSAA06-3334 DE 2006 del Consejo Superior de la Judicatura:** En virtud de este acuerdo, se reglamentan la utilización de medios electrónicos e informáticos en la administración de justicia. Contiene disposiciones referentes a actos de comunicación procesal, conservación de mensajes de datos, certificado digital, estampado cronológico, etc.
- e) **Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA):** Consagra diversas disposiciones en materia de uso de tecnologías de la información en los expedientes judiciales. Así el artículo 54 señala:

Registro para el uso de medios electrónicos. Toda persona tiene el derecho de actuar ante las autoridades utilizando medios electrónicos, caso en el cual deberá registrar su dirección de correo electrónico en la base de datos dispuesta para tal fin. Si así lo hace, las autoridades continuarán la actuación por este medio, a menos que el interesado solicite recibir notificaciones o comunicaciones por otro medio diferente.

Las peticiones de información y consulta hechas a través de correo electrónico no requerirán del referido registro y podrán ser atendidas por la misma vía.

Las actuaciones en este caso se entenderán hechas en término siempre que hubiesen sido registrados hasta antes de las doce de la noche y se radicarán el siguiente día hábil”.

De conformidad con el CPACA se pueden realizar por medios electrónicos las siguientes actuaciones procesales “i. Presentación de la demanda (art.162); ii. Contestación de la demanda (art. 175); iii. Presentación de alegatos de conclusión (art. 181 inciso 4o); iv. Medio de soporte para la sentencia judicial (art. 182, núm. 2); v. Concepto del Ministerio Público en los procesos de nulidad por inconstitucionalidad y en el trámite de control inmediato de legalidad de los actos administrativos (arts. 184, núm. 4, lit. a y 185, núm. 5); vi. Envío de los antecedentes del acto administrativo (art. 184, núm. 5); vii. Registro del fallo por el Magistrado Ponente en el proceso de nulidad por inconstitucionalidad y en el trámite

de control inmediato de legalidad de los actos administrativos.⁵¹

- f) **Código General del Proceso (CGP):** Este nuevo Código consagra diversas normas que permiten el uso de las TICs en materia judicial, así el artículo 103 dispone:

Todas las actuaciones judiciales se podrán realizar a través de mensajes de datos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su integridad y autenticidad. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan generar, archivar y comunicar mensajes de datos.

En cuanto sean compatibles con las disposiciones de este código se aplicará lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, las que lo sustituyan o modifiquen, y sus reglamentos.

Parágrafo primero. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura adoptará las medidas necesarias para que al entrar en vigencia este código todas las autoridades judiciales cuenten con las condiciones técnicas necesarias para generar, archivar y comunicar mensajes de datos.

Parágrafo segundo. No obstante lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, **se presumen auténticos los memoriales y demás comunicaciones cruzadas entre las autoridades judiciales y las partes o sus abogados, cuando sean originadas desde el correo electrónico suministrado en la demanda o en cualquier otro acto del proceso.**

Parágrafo tercero. Cuando este código se refiera al uso de correo electrónico, dirección electrónica, medios magnéticos o medios electrónicos, se entenderá que también podrán utilizarse otros sistemas de envío, transmisión, acceso y almacenamiento de mensajes de datos siempre que garanticen la autenticidad e integridad del intercambio o acceso de información. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecerá los sistemas que cumplen con los anteriores presupuestos y reglamentará su utilización". (Negrilla fuera del texto original)

51 QUINTERO NAVAS, Gustavo. Contencioso Administrativo y medios electrónicos: un gran paso hacia la modernización del ejercicio de la justicia administrativa. Universidad de los Andes - Facultad de Derecho - Revista de Derecho, comunicaciones y nuevas tecnologías. GECTI No. 6. Diciembre de 2011, p 14., citado por Nattan Nisimblat, p.41-42

g) **Acuerdo No. PSAA12-9269 DE 2012 del Consejo Superior de la Judicatura:** Tiene como propósito implementar el Plan Estratégico Tecnológico de la Rama Judicial. En efecto, dentro de los ejes estratégicos se encuentra el aprovechamiento de las TICs para la conformación de expedientes digitales, así lo señala:

La Rama Judicial se considera comprometida con un modelo de **expediente electrónico inteligente, mediante el que desaparecerá el uso del papel**. El nuevo expediente electrónico constituirá a su vez una herramienta tecnológica de diálogo seguro y eficaz entre los diferentes actores en el proceso.

El acceso al expediente o a algunas de sus partes se garantizará a nivel interno y externo, con las adecuadas **condiciones de seguridad** mediante un sistema de privilegios, de tal forma que se **viabilice el formato electrónico con validez legal**.

Con el desarrollo del nuevo modelo se procederá a la estandarización de flujos de procesos y formatos, se construirá un modelo de gestión documental y se habilitará un sistema de gestión de casos.

Para contar con el expediente electrónico será necesario un correcto aprovisionamiento y dimensionamiento de la infraestructura tecnológica que garantice el disponer de las condiciones técnicas que permitan un óptimo funcionamiento del sistema. (Negrilla fuera del texto original).

5.3.2 **Experiencias del derecho comparado en materia de implementación de justicia en la era digital**

Holanda, es el

País pionero en la adopción de TICs en su poder judicial y lo sigue siendo hasta el día de hoy, ha sido un líder tanto en el uso interno de tecnologías para brindar apoyo a la administración del tribunal y a jueces, como en su uso para el intercambio de información entre los tribunales, las partes y el público general. Ambas facetas son parte de un sistema integrado que brinda soporte a un Poder Judicial inalámbrico, donde desde el inicio hasta la decisión del caso, este es manejado a través de

sistemas electrónicos. De esta manera, los tribunales tienen su propia red nacional brindada por el Ministerio de Justicia llamada *Justitie.net*, la cual incluye un sistema electrónico de manejo de casos, de la cual son usuarios o beneficiarios tanto los tribunales como el Ministerio Público. Ambas instituciones, tienen su propio espacio protegido en esta red de carácter nacional.⁵²

En Portugal,

Fue creado un sistema llamado *Citius*, que permite que las acciones legales sean interpuestas por medios electrónicos. La herramienta fue creada en el año 2009. El sistema se encuentra habilitado para casos civiles. De acuerdo con cifras reveladas por el Ministerio de Justicia, el 74% de los actos procesales en primera instancia pueden ser hechos por medios electrónicos.⁵³

En Brasil, por medio de la Ley 11.419/2006, se implementa el proceso electrónico. “En su estructura, la legislación en comento definió, en líneas generales cómo ocurre la práctica de actos procesales por medio electrónico, regula el tema de transmisión de peticiones, citaciones, diario electrónico, formas de identificación, sistemas de seguridad.”⁵⁴

La justicia federal de la Cuarta Región, que congrega los Estados de Rio Grande del Sur, Paraná y Santa Catarina, desarrolló su propio Sistema de Proceso Electrónico. El sistema permite el procesamiento de acciones judiciales totalmente virtuales, desasiéndose por completo del uso del papel, proporcionando mayor agilidad, seguridad y economía en la prestación jurisdiccional. La utilización del proceso electrónico está presente en todos los Tribunales Brasileños, pero en diferentes escalas. De acuerdo al Informe Final de Metas del Poder Judicial Nacional en 2009, la media nacional del cumplimiento de la meta fue de 43,33%.⁵⁵

52 Ricardo Lillo Lobos, El Uso de Nuevas Tecnologías en el Sistema Judicial: experiencias y precauciones, p.122, disponible en <http://www.ijusticia.org/docs/LOBOS.pdf>, consultada el 2 de septiembre de 2014.

53 Aline Pinheiro, Processo digital já é realidade em Portugal, disponible en <http://www.conjur.com.br/2010-dez-01/processo-digital-realidade-primeira-instancia-judiciario-portugues>, 1 de dezembro de 2010. Traducción libre del idioma Portugués al Español.

54 Danilo Silva Bittar, Considerações acerca dos sistemas adotados pela lei no 11.419/2006 de informatização do processo judicial, disponible en <http://www.alfa-redi.org/sites/default/files/articles/files/silva.pdf>, consultada el 2 de septiembre de 2014. Traducción libre del idioma Portugués al Español.

55 Op. Cit Ricardo Campos, Célio Marques, p.2133

En Singapur,

Existen varios ejemplos de utilización de las TICs en la materia. En primer lugar, el denominado EFS por sus siglas en inglés (*Electronic filing System*), parte del sistema informático LawNet, fue implementado como parte de la estrategia de manejo de casos de la Corte Suprema de Singapur, y consiste en una red computacional a nivel nacional integrada, que ha sido diseñada para facilitar una conducción expedita y efectiva de la litigación civil en Singapur. En este sentido, con la introducción de este sistema de tramitación electrónico, se ha liberado a los abogados del límite logístico de manejar sus archivos o carpetas de forma física (como el hecho de tener que rastrearlas, moverlas y archivarlas). El sistema provee varios servicios entre los cuales está la posibilidad de que los litigantes puedan ingresar escritos judiciales a través de un sistema web durante las 24 horas del día. A la vez, el sistema permite integrar la información de facturación a sus propios sistemas de contabilidad. Quienes no tienen computador, pueden ingresar sus documentos desde el “*LawNet Service Bureau*” localizado en el edificio de la Corte Suprema, desde donde se puede procesar documentos en papel y recibir asistencia para el ingreso electrónico de documentos, previo pago de una tasa para tramitación manual.⁵⁶

En Canadá, particularmente en

Colombia – Británica, desde el año 2004 se posee un sistema de depósito electrónico denominado JUSTIN, que permite administrar expedientes digitales en materia criminal y civil. Sin embargo el depósito electrónico de procesos ante la Corte Federal y la Corte Suprema aún se exige el depósito de procesos por medio del uso del papel.⁵⁷

5.3.3 Primeras sentencias de restitución falladas en el proyecto piloto cero papel

En Colombia el Proyecto Piloto “Cero Papel” nace en mayo del año 2013, en el marco de la suscripción del Convenio Interadministrativo No. 41 de 2013,

⁵⁶ Op. Cit. Ricardo Lillo Lobos, p.124

⁵⁷ Rollande Parent, Le procès électronique, en suivant l'exemple de la Colombie-Britannique, le système de justice québécois est prêt à se lancer dans l'ère électronique, disponible en http://www.cba.org/abc/practicelinkfr/leadership_technology/processelectronique.aspx, consultada el 2 de septiembre de 2014. Traducción libre del idioma Francés al Español.

suscrito entre la Nación – Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad de Restitución de Tierras. A grandes rasgos, el convenio citado permite facilitar la conformación del expediente digital de la solicitud de restitución a presentar ante Magistrados y Jueces especializados.⁵⁸

En aras de darle aplicación al mencionado convenio se conformó un equipo multidisciplinar de profesionales de la Dirección Jurídica, la Oficina de Tecnologías de la Información de la Unidad de Restitución de Tierras –OTI, y el Consejo Superior de la Judicatura. La Dirección Jurídica y OTI se dedicaron “a revisar los casos a presentar por medios digitales y estructurar la formulación del protocolo de actividades informáticas para la recepción de expedientes y su incorporación a la base de datos designada para el efecto por parte del Consejo Superior de la Judicatura; “Red Integrada para la Gestión de Procesos Judiciales en Línea.”⁵⁹

El proyecto en mención es un ejemplo de integración y trabajo conjunto⁶⁰ entre abogados, jueces, magistrados e ingenieros de sistemas, que se propusieron “sistematizar la recepción de la demanda y el trámite judicial a través de correos electrónicos, todo ello complementado con las medidas de seguridad que garantizaron la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información.”⁶¹

Se determinó tramitar por el proyecto de Cero Papel los “casos incluidos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, correspondientes a los departamentos de Antioquia y Tolima, buscando que cumplieran con dos requisitos indispensables para tramitar la demanda a través del proyecto; i) solicitudes incluidas que no contaran con intervinientes en la etapa administrativa de restitución y, ii) que correspondieran a la tipología de abandono forzado de tierras.”⁶²

58 Camilo Castañeda, Proyecto Piloto – Solicitudes de Restitución en formato “Cero Papel”. Unidad de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, 2014, p.1

59 Ibidem

60 Es importante precisar que los artífices del proyecto cero papel en la Unidad de Restitución de Tierras fueron liderados por Alcelis Coneo Barbosa- Directora Jurídica, Luis Alberto Clavijo Cuineme -Jefe Oficina de Tecnologías de la Información, Rodrigo Arteaga de Brigard-Director Territorial de Bogotá, quienes conformaron un grupo interdisciplinario integrado por las siguientes personas: Camilo Castañeda Aranzazu –Abogado de la Dirección Jurídica, María Angélica Murillo- Abogada de la Unidad de Restitución de Tierras, Gloria Angélica Acosta- Ingeniera de Sistemas.

61 Primer Proceso Judicial sin papel en Colombia, 30-Enero-2014, disponible en <http://www.ramajudicial.gov.co/csj/noticias/csj/1673/Primer-Proceso-Judicial-sin-papel-en-Colombia>, consultada el 2 de septiembre de 2014.

62 Op. Cit. Camilo Castañeda, p.1

En el mes de septiembre de 2013, “se radicó la primera demanda bajo la modalidad “Cero Papel”. Por reparto le correspondió el Juzgado Primero Civil del Circuito especializado en Restitución de Tierras de Antioquia.⁶³ Sin embargo el juez profirió el “auto No. 272 de 28 de octubre de 2013, por medio del cual se archivó la solicitud de Restitución.”⁶⁴

Posteriormente se radicó la solicitud de restitución ante el Juzgado 2° Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué. Dicha solicitud fue negada, sin embargo en grado de consulta correspondió al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. El Tribunal decide acumular tres solicitudes de restitución respecto a cuatro predios rurales baldíos, ubicados en la vereda de Balsillas, municipio de Ataco,⁶⁵ departamento del Tolima.

Ulteriormente, el 16 de junio del año 2014, se falla a favor de los solicitantes. En la referida sentencia se deduce el siguiente problema jurídico: ¿tiene derecho a la restitución de tierras de un bien baldío el solicitante que actualmente es propietario de un predio rural, circunstancia que a la luz del art. 72 L. 160/94 impediría que los predios solicitados le fuesen adjudicados? Para el Tribunal debe primar el derecho de restitución sobre las normas del derecho agrario, en este caso se tuvieron en cuenta las condiciones de vida del solicitante y su núcleo familiar para fallar a su favor. En efecto la sentencia señala:

Ahora bien, en estos eventos, en donde se presenta una tensión entre los derechos de las víctimas titulares del derecho a la restitución de tierras, y las reglas y principios de la legislación agraria, entiéndase L. 160/94 y normatividad complementaria, la Sala ha advertido la necesidad que tiene el juez de efectuar una ponderación entre principios y reglas en conflicto. Se debe acudir a la ponderación en el entendido que en nuestro ordenamiento jurídico no existen derechos con carácter absoluto, y porque los casos exigirán una solución a la luz de sus especiales particularidades que debe examinar y sopesar el Juez.⁶⁶

⁶³ Ibidem, p.2

⁶⁴ Ibidem, p.3

⁶⁵ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., radicación 73001-31-21-002-2013-00166-01, fecha 16 de junio de 2014.

⁶⁶ Ibidem, p.24

El juez analiza la situación concreta de los solicitantes al ser sujetos en condición de vulnerabilidad por sus bajos ingresos económicos y presentar quebrantos de salud, hace una ponderación y privilegia el derecho a la restitución sobre las normas agrarias, así lo señaló:

Los principios de democratización y acceso progresivo a la propiedad de la tierra, que inspiran el art. 72 de la L. 160/94 según el cual se prohíbe acceder a la adjudicación de un predio baldío cuando el solicitante sea propietario o poseedor de otro predio rural, no resulta materialmente afectado si se accede a la solicitud de restitución de tierras. En efecto, el detrimento no es significativo si se tiene en cuenta que [el solicitante] no encuadra en el prototipo de sujeto hacendado que como consecuencia de sus privilegios económicos, sociales, políticos o de cualquier otro criterio, revela manifiestas intenciones de concentración de la propiedad. Por el contrario, está demostrado su especial arraigo por la tierra y su cultivo, lo único que aprendió a hacer en su vida y que enseñó a su familia, actividad que actualmente desempeña su hija, debido a las afectaciones de salud que padece su padre. (P.27).

Con la sentencia anteriormente mencionada se inaugura en el país la primera sentencia cero papel. El proceso fue adelantado en su totalidad haciendo uso de las tecnologías de la información, sin hacer uso del papel. De este modo Colombia se posiciona entre el selecto grupo de países que permanecen a la vanguardia de la modernidad de la justicia.

Como beneficios de la aplicación de sistemas de *e-justice* se pueden señalar:

1. Mejoramiento en la eficiencia y eficacia en los recursos públicos asignados a la Rama Judicial y a la Unidad de Restitución de Tierras.
2. Reducción de tiempos en el adelantamiento de la etapa judicial.
3. Transformación cultural por parte de los operadores jurídicos, abogados litigantes y usuarios de la justicia.
4. Mejoramiento del desempeño y gestión de la Rama Judicial.
5. La implementación de TICs puede tener por objeto generar o mejorar el vínculo existente entre el sistema judicial y las diversas instituciones

que lo componen y la ciudadanía, mejorando el nivel de acceso a la justicia.⁶⁷

La Unidad de Restitución de Tierras se convierte en un referente para las demás entidades del Estado en materia del uso de las TICs. Los más beneficiados con esta novedosa práctica son las miles de personas víctimas del conflicto armado interno que con el acompañamiento constante de la Unidad podrán tramitar digitalmente las solicitudes de restitución. La entidad se propone “tener por lo menos 3 demandas radicadas por este medio en los despachos judiciales correspondientes a Bolívar, Córdoba y Sucre. La Unidad se encuentra preparando el camino para capacitar tanto a Jueces y Magistrados como a entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv),⁶⁸ en la estructuración del plan operativo que permitirá ampliar esta experiencia, inclusive, con casos correspondientes a la jurisdicción civil colombiana.”⁶⁹

⁶⁷ Op. Cit. Ricardo Lillo Lobos, p.118.

⁶⁸ Artículo 159 y 160 de la Ley 1448 de 2011.

⁶⁹ Op. Cit. Camilo Castañeda, p.9

5.4 Robo de gasolina como fuente de financiación del paramilitarismo: tres casos relacionados con despojos y abandonos forzados de tierras en Colombia

Autor: Milena Peña
Grupo de Análisis de Contexto (GAC)
Dirección Social

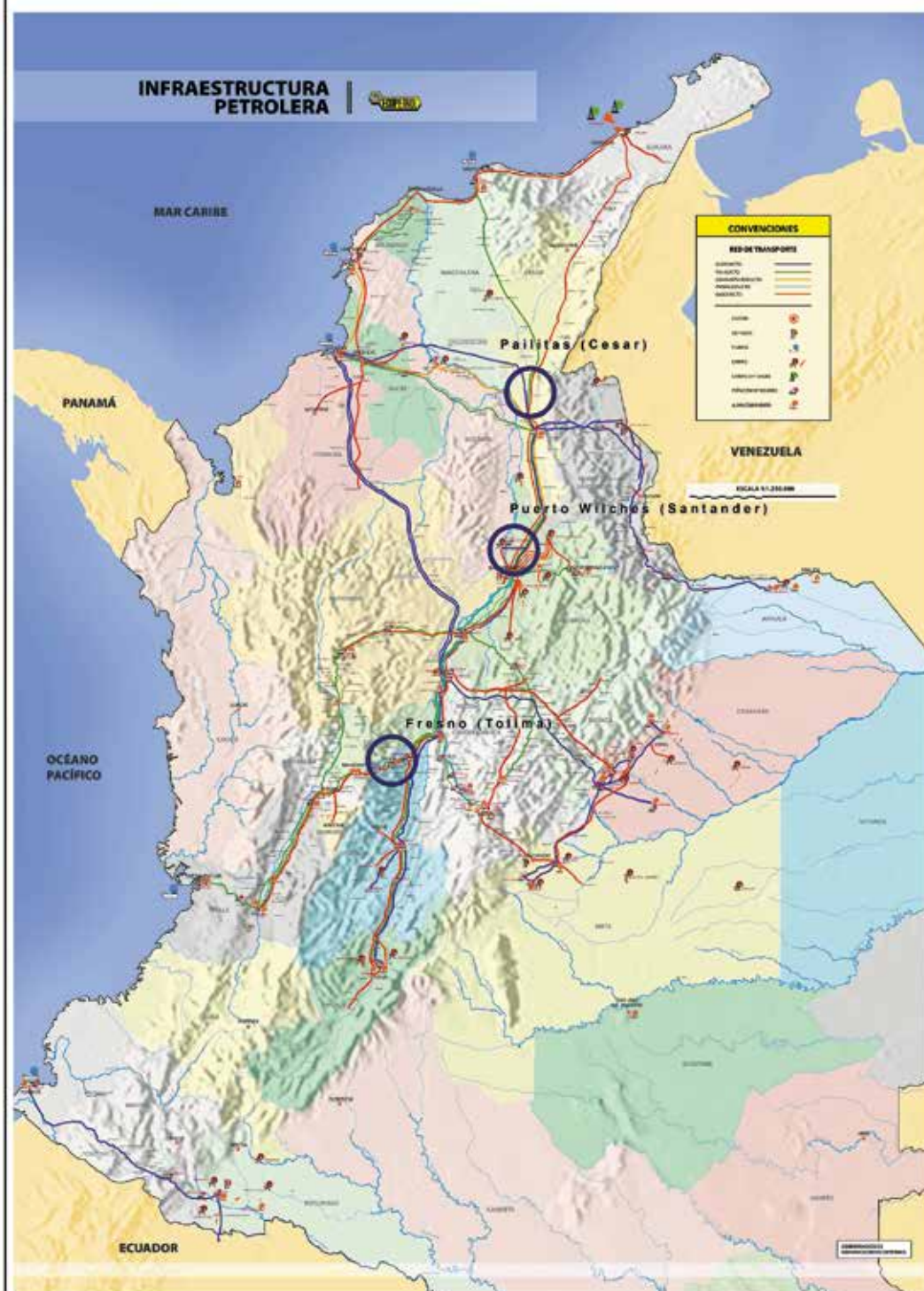
5.4.1 Presentación

Durante el proceso de investigación y elaboración de los documentos de análisis de contexto DAC,⁷⁰ sobre tres de las zonas microfocalizadas en los departamentos de Santander (Puerto Wilches), Tolima (Fresno) y Cesar (Pailitas), se identificó el fenómeno del robo de gasolina como fuente de financiación paramilitar asociado a procesos de despojo y abandono forzado de tierras.

En las páginas que siguen se presentará brevemente un panorama general del paramilitarismo y posteriormente se ilustrarán las expresiones que tuvo el robo de gasolina como una de las fuentes de financiamiento paramilitar y sus conexiones con algunos casos de abandono forzado y despojo de tierras, desde mediados de la década de los noventa aproximadamente, hasta el momento de su desmovilización entre 2005 y 2006 en los municipios de Fresno en el Tolima, Pailitas en Cesar y Puerto Wilches en Santander.

70 “El DAC (documento de análisis de contexto) es un relato rico en detalles, construido a partir de diversas fuentes pero privilegiando la información comunitaria. En el documento el analista expone cronológicamente los distintos aspectos del contexto histórico determinantes del despojo o abandono. (...) el DAC abordará como mínimo los aspectos relacionados con la historia del conflicto armado y del paisaje agrario o (urbano), la distribución del poder local, la historia organizativa y demás procesos comunitarios, y las dinámicas regionales, nacionales y transnacionales que configuraron la historia local y más exactamente, el despojo o abandono.” Documento Lineamientos para la Recolección de Información Comunitaria y la elaboración del Documento de Análisis de Contexto en el trámite administrativo de ingreso al registro y la presentación de la acción de restitución. MADR – UEAGRTD – Dirección Social 2013.

INFRAESTRUCTURA PETROLERA



5.4.2 Breve periodización⁷¹ del fenómeno paramilitar

En un estudio sobre las lógicas del paramilitarismo, el investigador Carlos Medina propone una periodización del paramilitarismo en Colombia que permite ubicar al menos dos etapas: el desarrollo de 1980 a 1997 y desde 1997 hasta los procesos de desmovilización.

Medina subdivide la primera etapa en dos momentos. En el primer momento (1980-1993) ubica el origen del paramilitarismo reciente;⁷² así describe grupos fraccionados y autónomos que se desarrollan en diferentes contextos locales y que respondieron a intereses enmarcados en la “lucha anticomunista y antisubversiva.”⁷³ De 1993 a 1997, tiene lugar un segundo momento en el que se institucionaliza el fenómeno paramilitar, precisamente a partir del poder político y económico que le da su alianza con el narcotráfico, debido a lo cual: “se constituye en un proyecto político con capacidad de entrar a disputarle el poder a la élite tradicional.”⁷⁴

En la segunda etapa que va desde 1997 en adelante, el paramilitarismo (con los diferentes matices regionales), se consolida generando alianzas institucionales –que a la postre darán lugar a la conocida parapolítica– como una suerte de “integración institucional.”⁷⁵ Tal proceso de consolidación viene acompañado de nuevas formas de financiamiento asentadas en distintas actividades ilegales como el robo de gasolina –que sumadas al narcotráfico– sostuvieron y profundizaron el paramilitarismo en amplias zonas del país, entre ellas Fresno a través del Frente Omar Isaza de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM); Pailitas, a través del Frente Resistencia Motilona del Bloque Norte; y Puerto Wilches, en el Magdalena Medio santandereano, a través de las Autodefensas del Sur del Cesar y Santander (AUSAC) y el Bloque Central Bolívar.

71 Una periodización del fenómeno paramilitar escapa al objetivo del presente documento. Con el fin de ilustrar brevemente la evolución del proyecto paramilitar en el país, nos valemos de las etapas que identifica y propone Carlos Medina en su texto: *Narco-paramilitarismo. Lógicas y procesos en el desarrollo de un capitalismo criminal*, 2008, disponible en <http://lahaine.org/b2-img08/medinac.PDF>, consultado el 6 junio de 2014.

72 Aunque ubica su punto de inicio en 1980, Medina aclara que se trata del “fenómeno paramilitar reciente”, el cual diferencia de “sus orígenes” ubicando este momento “dentro de la historia reciente de Colombia, en la época de la violencia política de mitad del siglo pasado, en las bandas de pájaros y matones al servicio de la institucionalidad”. MEDINA GALLEGU, C. *Narco-paramilitarismo. Lógicas y procesos en el desarrollo de un capitalismo criminal*. (2008). Recuperado el 6 de junio de 2014. Disponible en: <http://lahaine.org/b2-img08/medinac.PDF>. P 110.

73 *Ibid.*, p. 110.

74 *Ibid.*, p. 111

75 *Ibid.*, p. 111 y 112

5.4.3 Robo de gasolina como una de las fuentes de financiamiento del paramilitarismo en Fresno, Pailitas y Puerto Wilches

Las fuentes y entramados económicos que se tejieron alrededor del financiamiento del fenómeno paramilitar en Colombia, es un capítulo poco explorado de la historia nacional y son contados los autores que han reflexionado sobre el tema, entre ellos Medina. Este autor lo aborda desde una perspectiva sociológica y deja al menos dos claridades: las formas de financiamiento del proyecto paramilitar fueron cambiando con el tiempo y tal financiamiento involucró una gran variedad de redes de actores.

En su artículo Medina identifica nueve formas y grupos de actores que contribuyeron al financiamiento paramilitar en Colombia,⁷⁶ siendo una de ellas las “fuentes de financiación ‘proscriptas’”,⁷⁷ entre las que se encuentran el robo de gasolina, una estrategia de financiamiento muy eficiente que produjo suficiente soporte, junto con el narcotráfico, para la consolidación del proyecto paramilitar en varias regiones de Colombia, entre ellas las que nos atañen en este documento.

Como señalamos anteriormente, el contexto en el que tuvo lugar el robo de gasolina fue la expansión paramilitar desde 1997. Este proceso exigió más recursos y las fuentes de financiamiento pasaron de ser aportes voluntarios de ciertos gremios y grupos económicos locales y nacionales afines con la postura antisubversiva planteada por las AUC,⁷⁸ a otras formas más coercitivas, sustentadas en un “tejido extorsivo” que se fue extendiendo poco a poco a otros sectores económicos y sociales “relativamente pobres.”⁷⁹

Bajo la premisa “todos pueden aportar algo”, la estrategia de financiamiento paramilitar comprometía cada vez más “las economías de pequeños y medianos comerciantes, tenderos, droguerías, bombas y estaciones de

76 Los grupos identificados por Medina son: “1. Grupos económicos, empresarios, agricultores, ganaderos, comerciantes, transportadores y agroindustria entre otras 2. Presupuestos municipales y regionales de sus áreas de influencia: mediante acuerdos con alcaldes, concejales, diputados, parlamentarios, utilizando como sistema la contratación y el testaferro. 3. La actividad del narcotráfico mediante la producción y el pago de impuestos a productores de coca y compradores de pasta y el lavado de activos 4. Las contribuciones de la minería de las esmeraldas 5. Las actividades del secuestro extorsivo, el contrabando, la piratería terrestre, el abigeato y el desplazamiento forzado y la ocupación violenta de territorios 6. Las contribuciones de las empresas transnacionales del petrolero, la minería, la producción agroforestal 7. Los intereses ocultos detrás de los macroproyectos de infraestructura vial, energéticos y bióticos 8. Sus propios sistemas de inversión productiva en los sectores agropecuario, comercial, agroindustrial y de servicios 9. Ayuda internacional de organismos de extrema derecha.” MEDINA Op.cit., p.132

77 Ibid., p. 125

78 Ibid., p. 120

79 Ibid., p. 120

gasolina, ferreterías y almacenes de repuestos, transportadores, comerciantes de víveres, empresas de transporte fluvial de carga y de pasajeros y en fin todo tipo de actividad que el paramilitarismo local (viera) que (tenía) alguna posibilidad de “ayudar” a sostener el proyecto en la región.”⁸⁰

Además del fortalecimiento de las fuentes de financiamiento de las estructuras paramilitares, el fenómeno del robo de gasolina tuvo lugar dada la ubicación privilegiada de zonas como las trabajadas en el presente documento. En efecto, como se puede observar en el mapa anexo,⁸¹ los municipios estudiados se encuentran en medio de corredores de importancia para los grupos armados, y están rodeados, o mejor, siguen la ubicación de denotados oleoductos y poliductos. Se trata entonces de puntos estratégicos totalmente controlados por los paramilitares, coadyuvados en ocasiones -según declaraciones de algunos postulados- por la presunta participación de funcionarios de Ecopetrol, como se notará en los siguientes acápite.

5.4.3.1 Robo de gasolina y abandono forzado de predios en Fresno

El municipio de Fresno se encuentra en el norte del departamento del Tolima, región montañosa de tradición colonizadora y cafetera que por su ubicación en la cordillera central, como zona de paso hacia “Cundinamarca, el Eje Cafetero y la región del Magdalena Medio”,⁸² ha sido codiciado por las guerrillas, especialmente por las Farc-EP y posteriormente por los paramilitares. Su ubicación le permitió particularmente a la guerrilla la creación de corredores hacia esas zonas, que posteriormente fueron capitalizados por los paramilitares.

La expansión y profundización del paramilitarismo se expresó en Fresno a través de varias estructuras en diferentes momentos. Entre 1996 y 1998 las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM), bajo el mando de Ramón Isaza, alias ‘El Viejo’, entraron al departamento, especialmente al norte.

⁸⁰ Ibid., p. 121

⁸¹ La cartografía que se anexa al documento se realizó a partir de información obtenida en la web en páginas oficiales de Ecopetrol. Es importante mencionar que la información sobre la localización de la infraestructura petrolera en los municipios de Fresno, Pailitas y Puerto Wilches, fue solicitada formalmente a Ecopetrol pero a la fecha de la elaboración de este documento no se había recibido respuesta, por lo que optó por elaborar una cartografía aproximada con la información disponible en la internet.

⁸² Observatorio de Derechos Humanos. Panorama actual del Tolima. (2008). P. 2.

Posteriormente, hacia el año 2000, se posesionó el Bloque Tolima bajo la cobertura de las AUC. Su origen se ubica en el grupo de autodefensas de los ochenta 'Rojo Atá', con una clara tendencia antisubversiva. Después, hacia el 2004, de acuerdo con el Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República, el Bloque Centauros proveniente de los Llanos Orientales bajo el mando de Miguel Arroyave, compró parte del Bloque Tolima con el fin de "atentar contra la oposición en el país",⁸³ y se estableció en el oriente del departamento.

Sin embargo, es el Frente Omar Isaza (FOI) de las ACMM, el que dominó desde finales de los años noventa en el norte del Tolima en los municipios de Falan, Fresno, Mariquita y Honda. Las incursiones del FOI respondían a la lógica del resto de autodefensas que operaban en la zona, es decir, tenían una postura antisubversiva y ejercían control social por medio de los asesinatos selectivos de quienes ellos consideraban "bases" de los movimientos insurgentes. El FOI ingresó a la zona para aprovechar los corredores naturales y artificiales que la geografía del norte del Tolima les proporcionaba y para sacar provecho de una importante fuente de rentas: el robo de gasolina.

El robo de la gasolina se realizaba por medio de "válvulas de alta presión que traían desde La Dorada (Caldas)",⁸⁴ siendo una práctica particularmente aplicada en el municipio de Fresno, ya que por allí pasa el poliducto que atraviesa los municipios de Mariquita, Fresno y Herveo en el Tolima. De lo anterior, se puede extraer de algunas de las versiones tanto de funcionarios de Ecopetrol como de antiguos paramilitares. Nótese que de acuerdo con un funcionario de Ecopetrol que al parecer declaró en el marco de las investigaciones del proceso llevado contra uno de los declarantes del FOI: "El hurto (de gasolina) proviene desde 1992, el mayor incremento de hurto en el Tolima fue en el 2002, que coincide con la época que se afianzó el FOI. Entre 1992 y el año 2002 creció hasta los 142.000 galones. El recorrido (del oleoducto) va de Puerto Salgar, Mariquita, Fresno, Herveo y termina en Manizales donde están las estaciones de bombeo."⁸⁵

⁸³ Misión de Observación Electoral. Monografía Político Electoral del Tolima 1997-2007. (2007). Recuperado el 6 de junio de 2014. Disponible en: http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/tolima.pdf Página 5, Ver también El Tiempo. (octubre de 2004). Bloque Centauros sí está en el Tolima. Recuperado el 6 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1543396>

⁸⁴ Historia del FOI. Versiones Libres Justicia y Paz. Citado en el DAC para Fresno Tolima.

⁸⁵ Versiones Libres de integrantes del Frente Omar Isaza de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio. Archivo privado de la Investigadora María Victoria Uribe.

Adicionalmente, según versión libre rendida por Pedro Pablo Hernández Sepúlveda, alias 'Pumpun', quien fuera miembro del FOI, se puede inferir la complicidad de algunos de los funcionarios de Ecopetrol con el robo de gasolina:

(...) con los funcionarios de Ecopetrol que se reunió estaban Caliche, Darío, Marcelino, otros señores que no son de Ecopetrol que le decían Pechuga. Humberto Sanabria funcionario de Ecopetrol de Fresno le vendió a Evelio Aguirre alias 'Tajada' dos galones de marcador. Raúl Arguello de Ecopetrol se encargaba de darle el itinerario cuando estaban bombeando la gasolina entre Mariquita y Fresno le decía "ya pueden sacar a bailar la mona". Nunca amenazaron a los funcionarios de Ecopetrol para hurtar el combustible.⁸⁶

En el sector de Fresno, los paramilitares del FOI perforaban los tubos de Ecopetrol en la vereda Tres Esquinas y en una finca en la vereda Los Andes. De acuerdo con la versión de Heriberto Henao Guzmán, alias 'El Tío': "en Fresno había varias válvulas, una a la entrada de la María, otra en el Guayabo en la mitad de la carretera y otra más chiquita. Cargaba cada 15 o 20 días". Evelio Aguirre, alias 'Tajada', cancelaba por la perforación 6 millones, lo que incluía el suministro de la válvula, que era instalada por dos personas, mientras los demás paramilitares asignados para esta tarea prestaban seguridad.

En las veredas de Fresno donde se concentraba el robo de gasolina, se presentaron abandonos por parte de solicitantes de restitución. Así, en las veredas Los Andes y El Guayabo espacios en los que los paramilitares instalaron válvulas para esta actividad, los solicitantes coincidieron en afirmar que se vieron obligados a abandonar sus predios debido a la constante presión y las acciones de los paramilitares asociados con esta forma de hurto: "Un día llegaron dos personas a mi casa y me había mandado a citar el señor Patediela a la caseta comunal que era el comandante de las AUC, una tarde llegué y nos encontramos, él me dijo que cuáles eran los problemas y luego llegó él directamente a la casa y me dio 24 horas para que saliera de la finca, entonces yo vine y dejé mi familia aquí y yo me fui."⁸⁷

⁸⁶ Versiones Libres de integrantes del Frente Omar Isaza de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio. Archivo privado de la Investigadora María Victoria Uribe.

⁸⁷ Tomado de la narración de hechos ante Unidad de Restitución de Tierras en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas presuntamente despojadas bajo el id 88129.

Es evidente que el objetivo de estos desplazamientos obedeció a la necesidad del FOI de mantener el control sobre los nodos principales para el robo de gasolina. Sin embargo, no se presentaron despojos, situación que sí tuvo lugar en Vijagual, corregimiento de Puerto Wilches y en Pailitas, departamento del Cesar, como se verá en los siguientes acápite.

5.4.3.2 El robo de gasolina en Vijagual, Puerto Wilches: un caso de despojo⁸⁸

Puerto Wilches, municipio santandereano que hace parte de la región del Magdalena Medio, se subdivide en tres zonas: la zona del río, la zona de La Ciénaga y la zona de La Línea. La primera de ellas se ubica sobre el río Magdalena y está conformada entre otros corregimientos⁸⁹ por Viajagual, puerto comercial que concentra buena parte de la población de esta subregión y conecta Puerto Wilches con Simití en el departamento de Bolívar.

En esta zona hicieron presencia desde mediados de la década de los noventa las Autodefensas Campesinas del Sur del Cesar y Santander, bajo el mando de Guillermo Cristancho Acosta, alias ‘Camilo Morantes’, quien es asesinado por las AUC en 1998. Posteriormente, en 2001 el Bloque Sur del Bloque Central Bolívar (BCB,) que se constituyó como tal al escindirse de las AUC bajo el mando de Rodrigo Pérez Alzate alias ‘Julián Bolívar’, tomó posesión de la zona e instaló en Vijagual un centro de confección de uniformes militares y una compleja estructura de distribución de gasolina robada.

Según la versión libre de Óscar Leonardo Montealegre, alias ‘Piraña’, del Bloque Central Bolívar, bajo su mando se procuró la “racionalización de la extracción de combustible”, que significaba en la práctica hacerse al control del “cartel de la gasolina” en el Magdalena Medio o, en otras palabras, monopolizar el robo de los derivados del petróleo que eran transportados por el poliducto de Ecopetrol.

⁸⁸ Según el portal Verdad Abierta: “Cuando las Autodefensas de Santander y Sur del Cesar (AUSAC), comandadas por Guillermo Cristancho Acosta, alias ‘Camilo Morantes’, incursionaron a San Rafael de Lebrija, empezaron a extraer directamente el hidrocarburos. El encargado de estas operaciones era alias ‘Rogelio’, quien le vendía a Luis Carlos Gandul, alias ‘Ingeniero’, para que la comercializara en el sur del Cesar.” Verdad Abierta. (agosto de 2012). El cartel de la gasolina de las AUC.”, Recuperado el 6 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/151-captura-de-rentas-publicas/4184-el-cartel-de-la-gasolina-de-las-auc>

⁸⁹ Los corregimientos que conforman la zona del Río son Carpintero, Badillo, El Guayabo, Vijagual, Sitio Nuevo, Bocas del Rosario, Chingalé y Paturia. Información de fuente primaria consignada en el DAC elaborado para el municipio de Puerto Wilches, Santander, por la UAEGRD.

Antes que ellos fueron civiles autorizados y obligados por el grupo ilegal a pagar una cuota, los que hacían la extracción haciendo uso de los conocidos enchimbres.⁹⁰ A partir de julio de 2002, la autodefensa no cobraría impuesto sino que vendería directamente a los compradores al por mayor. En adelante, solo la organización del Bloque Central Bolívar podía realizar tal actividad.⁹¹ En Papayal, corregimiento de Rionegro (Santander), los frentes Fidel Castaño y Walter Sánchez del BCB tenían un centro de acopio, donde se almacenaba todo el combustible hurtado en el poliducto de Barrancabermeja y vendido en el Sur de Bolívar.⁹² Igualmente fue destinado para ese fin el corregimiento de Vijagual.

Como parte de la estrategia de regulación de la actividad ilegal que pre-existía en el corregimiento de Vijagual, los paramilitares tomaron estaciones de servicio, lo que puede probarse con la información disponible en la versión libre de alias 'Piraña', donde se registra que entre los bienes entregados para reparación hay una estación de servicio: "También habló de la entrega de casas en San Rafael (3), Los Chorros (2), Papayal y Vijagual. Entregó también una estación de servicio."⁹³

En otros casos los paramilitares despojaron a los campesinos de sus predios para usarlos como bodegas de almacenamiento del combustible robado. Muestra de ello fue lo sucedido en horas de la madrugada del 22 de julio de 1999, cuando paramilitares del Bloque Central Bolívar incursionaron violentamente corregimiento Vijagual, tras asesinar a varios pobladores de la zona, persiguieron y amedrentaron a una persona, quien es hoy solicitante ante la Unidad de Restitución de Tierras, exigiéndole dejar su casa. En el Documento de Análisis de Contexto elaborado para el municipio de Puerto Wilches se registra lo siguiente:

La casa tenía un solar amplio que daba al río. Alias Vijagual y alias Charly le preguntaron al solicitante⁹⁴ que si estaba vendiendo la casa pero él dijo que no:

⁹⁰ De acuerdo al documento Versión libre de Óscar Leonardo Montealegre, alias 'Piraña' o 'Daniel Felipe', Fiscalía de Justicia y Paz, Medellín 29 y 30 de enero de 2008, un enchimbre es un "válvula artesanal de extracción ilegal de combustible del poliducto Barrancabermeja Bucaramanga".

⁹¹ Versión libre de Óscar Leonardo Montealegre, alias 'Piraña' o 'Daniel Felipe', Fiscalía de Justicia y Paz, Medellín 29 y 30 de enero de 2008.

⁹² Versión libre de Óscar Leonardo Montealegre, alias 'Piraña' o 'Daniel Felipe', Fiscalía de Justicia y Paz, Medellín, 4, 5 y 6 de agosto de 2009.

⁹³ Versión libre de Óscar Leonardo Montealegre, alias 'Piraña' o 'Daniel Felipe', Fiscalía de Justicia y Paz, Medellín, 4, 5 y 6 de agosto de 2009.

⁹⁴ Entrevista al solicitante cuya solicitud tiene el ID 70337, realizada el 17 de octubre de 2013.

- Muéstrenos las escrituras, indagó hostilmente el paramilitar.
- La casa no tiene escrituras, respondió el solicitante.
- Entonces la casa no es de nadie y no le está pagando al Gobierno.
- Entonces, dijo el solicitante, nadie tiene propiedad en Vijagual. Acá nadie ha venido a medir los terrenos y a escriturarnos, y no pagamos no porque no queramos sino porque no nos han dicho.
- Esta casa la necesitamos nosotros. Y le pusieron en el bolsillo de la camisa 800 mil pesos. “Es la hora que yo no sé si esa plata me la regalaron, o con ella me pagaron el arriendo o me compraron la casa”, agregó el solicitante.

El solicitante indicó que su casa fue usada, hasta el momento de la desmovilización del Bloque Central Bolívar en 2006, como centro de distribución de gasolina robada. En su solar instalaron dos enormes tanques para la venta de combustible a las lanchas que llegaban a Vijagual o para cualquiera que lo necesitara en el sur de Bolívar, siendo un insumo usado para el procesamiento de cocaína.

Otro caso relevante de robo de gasolina asociado al despojo por parte de paramilitares, lo identificó la Unidad de Restitución de Tierras en el centro del Cesar, municipio de Pailitas.

5.4.3.3 Frente Resistencia Motilona: robo de gasolina y despojo de estaciones de servicio

Pailitas, municipio ubicado en el centro del Cesar, ha sido identificado por los propios grupos paramilitares como el epicentro del accionar del Bloque Norte en el centro y sur del Cesar. Con una geografía ligeramente montañosa, se constituye en un punto estratégico entre la región del Catatumbo y el sur de Bolívar. Este aspecto y su ubicación sobre la Troncal Oriente, vía que conecta al Cesar con el centro del país y por la que pasa un brazo del oleoducto Caño Limón Coveñas, explicarían, en parte, las acciones de la guerrilla del ELN inicialmente y posteriormente de los paramilitares.⁹⁵

⁹⁵ Información obtenida en documentos del Observatorio de Derechos Humanos y de la Oficina de Planeación del municipio de Pailitas, junto con fuentes primarias incluidas en los DAC de Pailitas para los casos Tagoaje y Santa Clara.

Conforme con las declaraciones de los postulados ante la Fiscalía de Justicia y Paz: Jaime Luis Granados alias 'Chacal' u 'Oreja mocha', Jovanis Manuel Lobo Jaramillo alias 'Bachiller' y Wilson Poveda Carreño alias 'Rafa', el Frente Resistencia Motilona se constituyó en el principal instrumento de la expansión del paramilitarismo en el Cesar, en Magdalena y en Norte de Santander. El punto de partida del crecimiento y fortalecimiento de este Frente, fue el municipio de Pailitas.

Los ex paramilitares (postulados) contaron que empezaron a delinquir principalmente en Pailitas, donde instalaron dos bases de entrenamiento en armas y táctica militar. Luego subieron por lado y lado de la vía Panamericana que conduce hacia la costa y se multiplicaron por Poponte, Chiriguaná, Chimichagua y Curumaní. Entre 2001 y 2002 delinquieron en tres municipios de Magdalena, San Sebastián de Buenavista, Guamal y El Banco y a mediados de 2002 cruzaron la frontera del Cesar esparciéndose por Convención, El Carmen, Teorama, San Calixto y Hacarí en Norte de Santander.⁹⁶

En efecto, el Bloque Norte a través del Frente Resistencia Motilona encontró la posibilidad de dominar toda la zona mencionada a través del control de la Troncal Oriente o vía Panamericana, que conecta el Caribe con el centro del país, sector en el cual avanza en la actualidad el proyecto vial conocido como la Ruta del Sol.⁹⁷

El dominio de la Troncal Oriente incluyó la regulación sobre las gasolineras ubicadas a lo largo de la misma y en ocasiones el despojo de las estaciones de servicio. Esta actividad se constituyó, junto con el narcotráfico, en una de las fuentes más importantes de financiamiento para la organización paramilitar:

El Frente Resistencia Motilona cobró cuotas ilegales a todos los negocios lícitos e ilícitos que produjeran dinero, entre ellos, los alimentos y com-

⁹⁶ Verdad Abierta (octubre 2011). El "Patio" de 'Jorge 40'. Recuperado el 6 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/80-versiones/3589-el-patio-de-jorge-40/>

⁹⁷ El Tiempo. (enero 2014). Obras avanzan si se planean: Concesionaria Ruta del Sol "La Ruta del Sol. Recuperado el 6 de junio de 2014. Disponible en: http://www.eltiempo.com/economia/avances-de-la-ruta-del-sol_13408302-4 La carretera que conectará en 10 horas el centro del país con la costa Caribe, fue el proyecto que más empujó el año pasado la construcción de dobles calzadas. De los 300 kilómetros que el Gobierno puso de meta, la Ruta aportó 165, de los cuales el 57 por ciento vino de los avances del sector 2, entre Puerto Salgar (Cundinamarca) y San Roque (Cesar). Las obras en esos 528 kilómetros están a cargo de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., conformada por la brasileña Odebrecht (62%), y las colombianas Episol (33%), filial de Corficolombiana, y CSS Constructores (4,99 %). Para más información sobre la Ruta del Sol ver <http://www.dinero.com/pais/articulo/austriacos-ingleses-definen-futuro-ruta-del-sol/173155>, <http://rutadelsol.com.co/ruta-del-sol-sector-2/esquema-del-sector/> <http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/enero/14/14142010.html> http://web.presidencia.gov.co/especial/ruta_del_sol/index.html

bustibles. ‘Todas las bombas eran nuestras’, dijo uno de los ex paramilitares explicando que se ‘pegaban al tubo’ (oleoducto) y se robaban la gasolina con la que surtieron las estaciones de servicio en los municipios donde delinquieron.⁹⁸

Por su parte Wilson Poveda Carreño alias ‘Rafa’, en sus declaraciones aportó importantes detalles sobre los mecanismos usados por los miembros del Frente Resistencia Motilona en el robo de gasolina:

(...) cuando llegaba a pasar revista la ley se mostraba el combustible que era legal y se guardaba el que era ilegal y así se trabajaba en todas esas estaciones de gasolina, comenzando desde el cruce de Chiriguaná, hasta la Mata (municipio de La Gloria, sur del Cesar). Todas esas estaciones de gasolina que habían (sic) en Pelaya, Pailitas, La Mata, El Burro, sobre la vía Panamericana recibían gasolina hurtada del tubo (oleoducto Caño Limón – Coveñas) de Ecopetrol. Y unas eran de la organización y otras no, pero recibían gasolina hurtada del tubo de Ecopetrol.⁹⁹

Poveda Carreño continuó sus declaraciones confirmando que el sostenimiento del Frente era, en buena parte, soportado por esta actividad ilegal:

Los dineros que se recogían de producto de la venta de la gasolina eran para la organización AUC (...). Nosotros les vendíamos (a los pobladores y comerciantes) la gasolina a 1.200 o 1.300 y ellos la vendían a 2.500 o 2.300 pesos y a nosotros lo que nos saliera de ahí era para la organización.¹⁰⁰ De esta manera, de acuerdo con las declaraciones de los solicitantes ante la Unidad de Restitución de Tierras, los paramilitares “sacaban la gasolina y nos obligaban a comprarles el combustible.”¹⁰¹

Para el caso de Pailitas, el robo de la gasolina a manos de paramilitares supuso el asesinato de quienes se interpusieron en el propósito de tomar el control de las estaciones de servicio de la Troncal Oriente. Es así como Joel de Jesús Rincón, alcalde para el período entre 1999 y 2002, fue asesinado

⁹⁸ Verdad Abierta (octubre 2011). Op.cit..

⁹⁹ Expediente Caso Santa Clara Carpeta 1. Oficio 1171, F-34 UNFJP, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, p.68. Referencia a versión libre conjunta.

¹⁰⁰ Expediente Caso Santa Clara Carpeta 1. Oficio 1171, F-34 UNFJP, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, p.68. Referencia a versión libre conjunta.

¹⁰¹ Unidad de Restitución de Tierras. Diligencia de ampliación de hechos caso predio Santa Clara (desenglobada en Hermanos Remolina Pita, Hotel Pare y Descanse y Estación de Servicios La Gabriela)

en el año 2000 por las denuncias que al parecer adelantaba acerca de este delito.¹⁰² Igual suerte corrió Héctor Miranda Quimbaya, notario único de Pailitas, quien en 2002 se negó a legalizar las escrituras de la estación de servicios “La Gabriela”, por pedido de los paramilitares, razón por la cual fue ultimado en su oficina de dicho municipio.¹⁰³

Entre las víctimas de paramilitares en Pailitas, asociadas al robo de gasolina y despojo de bienes, el caso de la familia dueña de la estación de servicios “La Gabriela”, se ha constituido en un hecho de amplio reconocimiento para la comunidad. Esto se debió a la sevicia y crueldad desplegada por el Frente Resistencia Motilona y su objetivo de apoderarse de la estación, bajo los sucesivos mandos de Martín Velazco Galvis alias ‘Jimmy’ y Jefferson Enrique Martínez López alias ‘Omega’.

No en vano, La Gabriela, ubicada a pocos kilómetros del casco urbano de Pailitas sobre la Troncal Oriente, fue despojada por presuntos testaferros de paramilitares bajo el mando de Jefferson López alias ‘Omega’, comandante del Frente Resistencia Motilona. Acorde con los relatos de la familia ante la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía y ante la Unidad de Restitución de Tierras encontramos lo siguiente:

Citan a mi papá (...) que lo necesitaban para tanquear los carros de los paramilitares, que lo citaba en la estación de gasolina alias Julio Palizada que era comandante de las AUC (...) mi papá les comentó que no había nadie en la estación y entonces dijo mi papá que lo mejor era ir juntos los hermanos a la cita porque ellos sabían que lo que quería alias Julio era que les vendiera la estación La Gabriela y ninguno de los socios quería vender porque era patrimonio familiar.¹⁰⁴

En uno de los relatos, se detalla que: “El encargado (de la estación de servicio, designado por la familia tras varios asesinatos de sus integrantes por parte de los paramilitares), fue hasta Pelaya a la casa de mi tío y le dijo que como los paramilitares ya tenían la posesión de la Estación de Gasolina, no podía entregarle más producido y que los paramilitares le enviaron el

¹⁰² Sobre el asesinato de Joel de Jesús Rincón por paramilitares ver: El Tiempo. (noviembre de 2000). Asesinado Alcalde de Pailitas. Recuperado el 6 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1245334>,

¹⁰³ Verdad Abierta. (septiembre 2013). Un notario honesto que prefirió morir antes que “torcerse”. Recuperado el 6 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/asesinatos-colectivos/4813-un-notario-honesto-que-prefirio-morir-antes-que-torcerse>.

¹⁰⁴ Expediente Caso Santa Clara Carpeta 1, p. 4.

documento que teníamos que llenar todos los herederos para legalizar la venta de la estación.”¹⁰⁵

El caso de la estación de servicios La Gabriela no fue el único en el municipio. En el año 2004 una estación de servicio ubicada en corregimiento de El Burro, fue despojada por paramilitares por medio de amenazas y constreñimientos y puesta a nombre de un presunto testaferro, de acuerdo con la versión de Jovanis Manuel Lobo Jaramillo, alias ‘Bachiller’:

Yo tengo que denunciar una bomba de gasolina del Burro Cesar, eso es una estación de servicio que para el 2000 cuando yo llegué, era de propiedad del señor Jhon Jairo Alonso, que ahí había un restaurante, para el año 2004 o 2005, se le obligó al señor Jhon Jairo Alonso propietario de dicha bomba, por parte de la organización de la AUC y en forma directa por parte del Comandante Harol, se le obligó prácticamente que tenía que vendérsela al señor Edgar Rodríguez, el cual aparece como propietario de la bomba.¹⁰⁶

Los procesos de investigación adelantados por el Grupo de Análisis de Contexto para el sustento de los casos que llegan a la Unidad de Restitución de Tierras, han permitido identificar, para los casos que nos ocupa, que los despojos y abandonos de tierras ocasionados por las diferentes estructuras paramilitares, han estado asociados a mecanismos de financiamiento del proyecto paramilitar de forma intencional. El robo de gasolina en vastas zonas del país, como brevemente se ha ilustrado aquí con tres casos, así lo demuestra.

Es importante destacar que las redes de robo de gasolina preceden las acciones de los actores armados, pero tales redes son identificadas por los mismos con el fin de tomar control de las mismas para financiarse a través de un negocio ilegal que, como se ha mencionado, sobrepasa significativamente las ganancias obtenidas a través del narcotráfico, en este caso, por las estructuras paramilitares.

Especialmente en el caso de estaciones de gasolina, como en el caso de Pailitas, el despojo es parte de la estrategia de expansión de estructuras paramilitares que como el Frente Resistencia Motilona del Bloque Norte,

¹⁰⁵ Expediente Caso Santa Clara Carpeta 1, p. 18.

¹⁰⁶ Oficio 1171, Expediente F-34 UNFJP, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, p.66-67. Referencia a versión libre conjunta.

proporcionó recursos a otras estructuras que a la postre significaron para el proyecto paramilitar el control de otras zonas como el Catatumbo y el Caribe.

Por ejemplo, para el caso del Cesar, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el proceso de posicionamiento y expansión del paramilitarismo en la zona centro sur del Cesar, estaría tras el control de la zona de influencia del Catatumbo y el centro sur del Cesar.¹⁰⁷ En efecto, el robo de gasolina por parte del Frente Resistencia Motilona fue un elemento fundamental en su configuración como uno de los bastiones de guerra y financiamiento más importantes del paramilitarismo de la zona Caribe e incluso en departamentos como Bolívar y Norte de Santander, estrategia que se repite en otras zonas del país como el norte del Tolima y el Magdalena Medio bajo el dominio de otras estructuras paramilitares como el Frente Omar Isaza (FOI) de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio y el Bloque Central Bolívar.

Los análisis expuestos en el presente documento, por supuesto no agotan el tema de estrategias de financiamiento paramilitar vinculadas a despojos y abandonos de predios. De hecho, resulta importante profundizar sobre las conexiones entre la economía paramilitar o *paraeconomía* y el despojo de tierras para establecer las condiciones en las que tuvieron lugar los abandonos y despojos de tierras en el territorio colombiano.

¹⁰⁷ Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas. (2005). Informe de Riesgo No. 063-05 Al. Pp 2-3.

5.5 Consideraciones sobre la restitución de tierras y la minería: concurrencia de derechos e institucionalidad

Autora:

Mónica Rodríguez Benavides
Asesora de la Subdirección General

5.5.1 Introducción

La Unidad de Restitución de Tierras es el órgano del Estado encargado de implementar la política de restitución como parte de las medidas de reparación a las víctimas del conflicto armado.¹⁰⁸ Ese objetivo se lleva a cabo a través de un proceso restitutivo, enmarcado en la lógica de la justicia transicional, concebida por la Ley 1448 de 2011 en el artículo 8° como:

Los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible.

Teniendo en cuenta lo anterior, la norma impone el deber a las entidades del Estado de colaborar armónica y articuladamente en el cumplimiento de los fines de la ley,¹⁰⁹ que en clave de la restitución se materializan en tanto se logre retornar a la víctima al bien del que fue despojada o del que fue obligada a abandonarlo en el marco del conflicto armado, garantizando su retorno, en condiciones que le aseguren el uso, goce y disposición del predio reclamado.

¹⁰⁸ Artículo 104 "OBJETIVO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá como objetivo fundamental servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la presente ley". 48 (10, junio, 2011).

¹⁰⁹ Ley 1448 de 2011, artículo 26: "COLABORACIÓN ARMÓNICA. Las entidades del Estado deberán trabajar de manera armónica y articulada para el cumplimiento de los fines previstos en la presente ley, sin perjuicio de su autonomía".

Por lo anterior, la implementación de la Ley 1448 de 2011, impone diversos desafíos a los operadores de la norma (colaboradores y funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras, representantes de las víctimas en procesos de restitución, jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, entre otros), quienes deben analizar y conocer de diversas materias en cada caso, con el fin de reivindicar los derechos de la población víctima del conflicto armado en el país.

En este orden, un proceso de restitución, puede vincular a su vez asuntos de familia, penales, civiles, administrativos, laborales, pero también materias de especial conocimiento como: hidrocarburos, energía, ambientales y mineros, entre otros.

En ese entorno, considerando la regulación minera en el país y teniendo en cuenta que una de las variables a analizar en un proceso de restitución, alude la concurrencia del derecho reclamado cuando en la misma área se han otorgado derechos por parte del Estado a particulares para explorar y explotar recursos mineros, este artículo abordará brevemente tres temas de relevancia: (i) el derecho fundamental a la restitución de tierras; (ii) algunos escenarios de encuentro en temas de minería y restitución de tierras y (iii) se plantearán algunas reflexiones finales.

5.5.2 El derecho fundamental a la restitución de tierras

Los hechos de desplazamiento como foco de afectación de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, suscitaron en Colombia la protección de los derechos de los desplazados a través de instrumentos internacionales adoptados por Colombia los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad, en la medida que concretan el alcance de tratados sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario respecto de los desplazados internos.¹¹⁰ En el orden nacional, se expedieron leyes y decretos¹¹¹ y la Corte Constitucional, se pronunció en reiterada

¹¹⁰ En este sentido es necesario recordar los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro) y los Principios Deng, contenidos en el documento del informe realizado por el Secretario General de las Naciones Unidas para el tema de los desplazamientos internos de personas, específicamente los contenidos en los numerales 21, 28, 29. Naciones Unidas. Para acercarse a la formulación de los Principios Deng Vid. Doc. E/CN.4/1998/53/add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del representante del Secretario General de las Naciones Unidas para el tema de los desplazamientos internos de personas. Sr. Francis Deng.

¹¹¹ Congreso de la República. Ley 387 de 1997: "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la

jurisprudencia¹¹² respecto de la protección a los derechos a la propiedad, la restitución de tierras y al retorno a las tierras y los territorios abandonados a causa del conflicto, dándoles además el carácter de fundamental.

Al respecto, en Sentencia T-821 de 2007¹¹³ la Corte Constitucional expuso:

Las personas que se encuentren en condición de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de si tierras (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras) tienen el derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión (...).

Igualmente, en pronunciamiento T-085 de 2009,¹¹⁴ la Corte Constitucional estableció que:

La restitución, como su nombre lo indica, es “restablecer o poner algo en el estado que antes tenía”, es decir, para el caso de las personas víctimas de la vulneración de los derechos fundamentales, se trata de regresarlas a la situación en que se encontraban antes de la transgresión de sus derechos, “la restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los Derechos Humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.

Más adelante, en Sentencia T-159/11 la Corte Constitucional hizo referencia al carácter fundamental del derecho, en los siguientes términos:

atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. El Decreto 250 de 2005 en desarrollo de los principio orientadores para la atención integral a la población desplazada. En dicha norma se establece: Enfoque repositivo: Se entiende como la reposición equitativa de las pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento, con el fin de que las personas y los hogares puedan volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes del mismo. Las medidas de restitución contribuyen al proceso de reconstrucción y estabilización de los hogares afectados por el desplazamiento.” Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997.

¹¹² V.gr en una de las sentencias más importantes en la materia T-025 de 2004, a partir de la cual se entiende que la grave situación de desplazamiento da lugar a la declaración del “estado de cosas inconstitucional”, entendido como aquella situación que “contra -ría la racionalidad implícita en el constitucionalismo”, al causar una “evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos”. Igualmente, los Autos de seguimiento. De especial relevancia el auto el auto 008 de 2009 en el que se reconocieron ciertos avances en materia de protección a los derechos de los desplazados pero pese a ello se concluyó que el estado de cosas inconstitucional continúa, particularmente respecto a lo concerniente a los procesos de reubicación y restitución a la tierra por las comunidades desplazadas. En este auto se concluyó lo deficiente y precario que era la actual política de tierras y se ordenó a las autoridades competentes del diseño de una nueva política de tierra que contara al menos con las siguientes características. Corte Constitucional. Bogotá, D. C., veintidós (22) de enero de dos mil cuatro (2004). Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

¹¹³ Corte constitucional, Sala Octava de Revisión, Sentencia No. T-821 de octubre de dos mil siete (2007), MP(E): CATALINA BOTERO MARINO.

¹¹⁴ Corte constitucional, Sala Primera de Revisión, Sentencia No. T-085 del dieciséis (16) de febrero de dos mil nueve (2009).MP.:JAIME ARAÚJO RENTERÍA. En línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-085-09.htm>.

De igual manera debe entenderse que dentro de la noción de restitución sobre los derechos al goce, uso y explotación de la tierra va implícito la reparación a los daños causados, en la medida que el Estado garantice el efectivo disfrute de los derechos vulnerados, así por ejemplo el derecho al retorno, el derecho al trabajo, el derecho a la libertad de circulación y el derecho a la libre elección de profesión u oficio.

Así las cosas, las víctimas del desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a obtener la restitución y explotación de la tierra de la cual fueron privados y expulsados por situaciones de violencia que no estaban obligados a soportar y que desencadenó una vulneración masiva de sus derechos fundamentales.

En relación a las implicaciones del desplazamiento, la Corte ha precisado que “el principal efecto de este fenómeno se centra en el desarraigo y abandono de la misma, lo que sin duda conlleva una privación de los derechos sobre la explotación de la tierra como principal fuente de estabilidad social, laboral, económica y familiar.”¹¹⁵

A la luz de la expedición de la Ley 1448 de 2011, mediante la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, se consagró el derecho a la restitución en el Título IV, como una de las medidas de reparación contenidas en el artículo 69,¹¹⁶ entendiendo tal derecho como la realización de las medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones de la ley.

Es importante mencionar que la restitución se concibe en las esferas jurídica y material, es decir que la garantía del mismo no se agota con su reconocimiento jurídico, además se requiere del goce efectivo del mismo. La norma concibió un proceso mixto, que comprende una etapa administrativa a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras y una etapa judicial a cargo de los jueces y magistrados especializados en restitución, quienes deciden de fondo sobre el derecho reclamado.

¹¹⁵ VALENCIA VILLA, Alejandro (Compilador). *Tierras y Derechos Humanos: Compilación de Jurisprudencia y Doctrina Nacional e Internacional*. Bogotá: Abalon Impresores, 2012. Pág. 137.

¹¹⁶ “ARTÍCULO 69. MEDIDAS DE REPARACIÓN. Las víctimas de que trata esta ley, tienen derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”. COLOMBIA.CONGRESODELAREPUBLICA. Ley 1148 (10, junio, 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, Bogotá, No. 48096 de junio 10 de 2011.

Considerando lo anterior y en especial el carácter fundamental del derecho a la restitución de tierras y al retorno a las tierras y los territorios abandonados a causa del conflicto, en un proceso restitutivo en el marco de la Ley 1448 de 2011 al coincidir varios de derechos en una solicitud de restitución de tierras, corresponde al operador de la norma realizar un estudio y ponderación adecuada entre ellos, a fin de decidir objetivamente y que a su vez se pueda materializar el derecho a la restitución de las víctimas y pueda dar soluciones a las situaciones relacionadas que surgen de otros derechos relacionados.

5.5.3 Algunos escenarios de encuentro entre la restitución de tierras y los temas de minería

Al recibir una solicitud de ingreso al Registro de Tierras Despojadas, la Unidad de Restitución de Tierras realiza estudios de orden técnico y jurídico para cada uno de los casos. Como se dijo, estos pueden vincular distintas materias y entre ellas, las que refieren a los derechos que otorga el Estado a particulares para explorar y explotar recursos mineros.

En ese sentido, este aparte se plantea dos escenarios de análisis: el primero que surge cuando se encuentran el derecho de las víctimas a la restitución de tierras con concesiones hechas por el Estado para explorar y explotar recursos mineros y el segundo, el análisis de las áreas solicitadas por las víctimas para la restitución de tierras frente a las áreas solicitadas y concedidas a particulares por el Estado para explorar y explotar minerales.

5.5.3.1 El derecho de las víctimas a la restitución de tierras frente a las concesiones a particulares para explorar y explotar recursos mineros

Como es sabido, en Colombia, salvo derechos adquiridos, el derecho a explorar y explotar minerales se obtiene mediante el otorgamiento de un contrato de concesión minera, el cual debe ser inscrito en el Registro Minero Nacional (L685 de 2001 artículo 14º). Así mismo, la actividad minera en todas sus fases ha sido declarada como de utilidad pública e interés social (L685 de 2001 artículo 13º).¹¹⁷ De otro lado, la Ley 1448 de 2011, a partir

¹¹⁷ La doctrina ha destacado la importancia de interpretar el concepto de “utilidad pública” de la actividad minera en concordancia con

de la cual se pretende reconocer a las víctimas el derecho fundamental a la restitución de sus tierras despojadas o abandonadas forzosamente, contempla ciertas herramientas y figuras novedosas con el fin garantizar el derecho a la restitución.

Cuando concurren en una misma área, por una parte la reclamación de una víctima y por otro lado derechos de exploración o explotación dados a un particular o solicitudes de título minero en trámite, es probable que deban analizarse las siguientes situaciones que vinculan a las dos materias:

Adjudicabilidad de baldíos en áreas aledañas a la explotación de recursos mineros

Sin duda, el tema de la adjudicabilidad o inadjudicabilidad de los baldíos reclamados por las víctimas es un asunto de especial relevancia, en tanto que el artículo 75° de la Ley 1448 hace referencia a la titularidad de la acción de restitución y expone que son titulares de esta: los propietarios, los poseedores y *“los explotadores de baldíos que se pretenden adquirir por adjudicación”*. Es decir, que para predicar el derecho a la restitución de tierras es necesaria la comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación agraria, para que en consecuencia, el juez pueda para ordenar al Incoder la adjudicación (art.91 lit.g, L.1448 de 2011) formalizando el derecho reclamado en favor de la víctima y de su núcleo familiar.

En este orden, una revisión juiciosa de la normatividad agraria trae al análisis la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios y la reciente Ley 1728 de 2014,¹¹⁸ que refieren precisamente a la inadjudicabilidad de baldíos situados en un radio específico en donde se estén desarrollando actividades de explotación de recursos naturales no renovables.

Si bien la Ley 1728 zanja la discusión respecto de cuál es el punto a partir del cual se toma la distancia para medir el radio de la prohibición de

normas como los artículos 42, 116, 186 y 286 del Código de Minas y de fallos como la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 3 de agosto de 1989, Exp. 1912, M.P. Fabio Morón Díaz. RICAURTE DE BEJARANO, Margarita. Código de Minas Comentado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. Pág. 46.

¹¹⁸ “Artículo 1° (...) PARÁGRAFO 1o. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones: a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera”. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1728. Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 2014.

adjudicabilidad, y reduce el rango de inadjudicabilidad de un radio de 5 km a 2.5 km, sí advierte la necesidad de realizar un análisis de tipo técnico jurídico, dado que la titularidad de la acción de restitución se puede ver restringida.

El uso de suelo de áreas de restitución, frente a la ejecución de un título minero

Considerando los títulos y licencias para explotar el mineral concedido al particular, la etapa de ejecución del título minero, el método de explotación entre otras variables, este escenario plantea la reflexión y el análisis respecto del reconocimiento del derecho, dado el uso actual o potencial del área a restituir, ya que en algunos casos se presentará coincidencia entre el uso del suelo necesario para ejecutar un título minero, a fin de extraer los recursos del subsuelo y la destinación del mismo con fines de la restitución jurídica y material, puesto que sobre el área restituida se prevén medidas complementarias a la restitución (v.gr formulación e implementación de incentivo productivo, subsidio de vivienda).¹¹⁹

Considerando lo anterior, corresponde a la Unidad de Restitución de Tierras dentro del trabajo de identificación física y jurídica los predios reclamados, la tarea de reparar en los usos actuales y potenciales de dichas áreas, en tanto los actuales o futuros, puedan limitar o impedir que las medidas de reparación puedan materializarse y en consecuencia, se hace necesario analizar cuál es la incidencia de la existencia de esas variables frente al derecho a la restitución con enfoque transformador, esto es garantizando a la víctima restituida, no solamente el derecho desde el ámbito jurídico sino también frente al goce efectivo de sus derechos.

Derechos inmobiliarios o superficiarios, en la ejecución de un título minero

Relacionado con el anterior escenario, pero con consecuencias distintas para la restitución jurídica y material de tierras, se hará alusión a la constitución de servidumbres, compra de predios y a la expropiación para fines mineros que pueden darse sobre el área reclamada, en el periodo del despojo o del abandono forzado de tierras.

¹¹⁹ Para conocer una aproximación crítica a las implicaciones que tiene el concepto de “utilidad pública” frente al cambio del uso del suelo y la actividad minera. Vid. GARAY SALAMANCA, Luis Jorge. *Minería en Colombia: Derechos, Políticas Públicas y Gobernanza*. Bogotá: Contraloría General de la República, 2013. Pág. 43.

El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables sin perjuicio de los derechos adquiridos y que la actividad minera (Código de Minas art. 13) ha sido declarada en todas sus fases de utilidad pública e interés social, se admite la imposición de servidumbres y excepcionalmente de la expropiación para su ejercicio y desarrollo eficiente, en tanto se ha previsto por el legislador que con dichas actividades, se beneficia el interés general sobre el particular.

Dichos actos pueden darse en cualquier momento del ciclo minero, por lo que es relevante hacer referencia al mismo.¹²⁰ los contratos de concesión de la Ley 685 de 2001 (CM) tienen una duración de 30 años y comprenden varios periodos: el periodo de exploración que por regla general tiene una duración de los primeros tres (3) años del contrato, posteriormente se inicia el periodo de construcción y montaje por otros tres (3) años; en esta etapa se realizan las adecuaciones e infraestructura, es una fase preparatoria para las labores a desarrollar en la etapa de explotación que se concluye con la formulación de un plan de trabajos y obras, en donde se registran las adecuaciones técnicas, servidumbres, bocas de mina y otras facilidades que se requieren para la explotación del mineral. En el periodo de explotación, se ejecuta en el resto del plazo del contrato, descontando los tiempos que el titular haya utilizado para realizar la exploración y la construcción y el montaje. En este periodo, se realiza la explotación formal con apego al plan de trabajos y obras y a la licencia ambiental, que debe estar aprobada previo al inicio de la explotación.

El contrato de concesión y algunas de las etapas pueden prorrogarse. La etapa de exploración por dos (2) años y el periodo de construcción y montaje por un (1) año. Por su parte, el contrato podrá prorrogarse por un periodo igual al de su plazo inicial, es decir por 30 años más.¹²¹

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando la variedad de minerales que pueden concederse para explorar y explotar así como los distintos métodos para el ejercicio de la actividad, el tema relativo al uso de las tierras que sean dedicadas al desarrollo de la minería, tiene especial relevancia frente a la esfera material del derecho a la restitución de tierras, pues como ha sido anotado,

¹²⁰ El contenido del ciclo minero se encuentra descrito en el Código de minas en los artículos 70 al 77. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 625 de 2001. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá 2001.

¹²¹ MARTINEZ ORTIZ, Astrid (Dir.). Minería y Medio Ambiente en Colombia (en línea). Bogotá: 18 de junio, 2014. Pág. 56. Disponible en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/Fedesarrollo-Informe-Miner%C3%ADa-y-medio-Ambiente-final-final-final-080714.pdf> (Consultado el 8 de octubre de 2014).

la posibilidad de aprovechamiento del suelo y de los recursos del mismo con fines de la estabilización socioeconómica, es un criterio determinante para la restitución de la Ley 1448 de 2011.

Igualmente, en todas las etapas es posible que el titular minero haya constituido una servidumbre en el predio reclamado. En este caso, desde la etapa administrativa habrá que establecer el tipo de servidumbre y en las afectaciones probables al predio, considerando como se ha dicho, las particularidades del título minero. En todo caso, al predio restituido se le ha impuesto un gravamen, por lo que sin duda la indemnización y el uso de la tierra será un tema a considerar en la etapa administrativa y judicial.

Debe sumarse a lo anterior, que bajo el marco normativo minero actual, no existe obligación de inscribir las servidumbres en el folio de matrícula inmobiliaria o reportarla ante la autoridad minera. En este orden, dentro del proceso de restitución este escenario plantea retos importantes frente a la materialización del derecho a la víctima y también frente a las medidas complementarias de la acción tales como vivienda o proyectos productivos que podrían verse afectados.

Otra situación que deriva de la declaratoria legal de la utilidad pública y social de la actividad minera es que los predios puedan ser comprados o expropiados. En este caso, el análisis habrá de revisar ya no la materialización del derecho sino la esfera jurídica del mismo, en tanto determinar la relación jurídica del reclamante con el predio en particular, y el estado jurídico actual del mismo.

Vale considerar, que la etapa judicial se podrá concluir que la tierra objeto del proceso en efecto fue despojada o abandonada forzosamente por la víctima, en ese contexto cabe reparar por parte de quienes ejecuten títulos mineros, en los métodos y protocolos mediante los cuales se negociaron las servidumbres y los procesos de adquisición de derechos inmobiliarios, dado que el negocio pudo efectuarse con persona distinta al real propietario del derecho.

5.5.3.2 Áreas solicitadas por las víctimas para la restitución de tierras, las áreas solicitadas por los particulares y las áreas otorgadas por el Estado para explorar y explotar minerales

En la etapa administrativa del proceso de restitución, son varios los esfuerzos de la Unidad en materia de la identificación física y jurídica del predio reclamado. La norma impone el deber de establecer cuál es la condición actual del predio, las sobreposiciones con figuras o con derechos sobre el mismo predio, además de la definición de la condición jurídica del predio reclamado, entre otras.

En este sentido, para soportar técnicamente los análisis de cada caso, el área catastral de la Unidad de Restitución de Tierras, se provee de la información que se produce por la entidad respecto de las áreas macrofocalizadas, microfocalizadas, territorios étnicos focalizados, solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas y áreas restituidas. Además, para los análisis de cada derecho y área reclamada, se incluye información de tipo informativa, proveniente de la fuente oficial en cada caso (V.gr Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Parques Nacionales, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vicepresidencia de la República, Corporaciones Ambientales, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Agencia Nacional de Minería).

La consulta y cruces de esta información, han arrojado los siguientes resultados de las sobreposiciones a partir de los diagnósticos realizados por la Unidad de Restitución de Tierras:¹²²

- **Títulos mineros¹²³ y áreas macrofocalizadas:** actualmente la Unidad de Restitución de Tierras cuenta con 14 zonas macrofocalizadas y se encontró sobreposición con aproximadamente¹²⁴ 6.461 Títulos Mineros que en términos de áreas, equivalen aproximadamente a 4.133.087,5 hectáreas es decir a un 10% del total macrofocalizado.

En áreas macrofocalizadas, también se realizó un análisis respecto de otros derechos reconocidos por la autoridad minera y que arrojan estos resultados:

¹²² Fuente: Dirección Catastral y de Análisis Territorial con corte a Julio de 2014.

¹²³ Para este análisis, la expresión “títulos” hace referencia a los títulos vigentes, de conformidad a la información oficial del Catastro Minero Colombiano.

¹²⁴ La aproximación de los resultados, en tanto se trata de análisis cartográficos con fundamento en el sistema oficial de la Agencia Nacional de Minería.

Tipo de derecho otorgado	No. de zonas	Sobreposición área (ha) macrofocalizadas
Zonas de minería especial	319	3'275.402,05
Zonas de mineras indígenas	10	128.451,84
Zonas de mineras de comunidades negras	18	209.607,75
Áreas de intervención del Estado*	21	109.431,94
Total	368	3'722.893,58

- **Títulos mineros¹²⁵ y áreas microfocalizadas:** Actualmente, la Unidad de Restitución de Tierras cuenta con 223 zonas microfocalizadas. De estas se encontró sobreposición con aproximadamente 1.143 Títulos Mineros que en términos de áreas, equivalen aproximadamente a 387.861,4 ha del total microfocalizado y que corresponde a un 8%.
- **Solicitudes mineras, áreas microfocalizadas y territorios étnicos caracterizados por la Unidad de Restitución de Tierras:¹²⁶** Se encontró que en las áreas microfocalizadas se sobreponen aproximadamente 1.552 solicitudes mineras que equivalen aproximadamente a 1'765.159,8 ha del total microfocalizada, correspondiente al 35%.

En áreas microfocalizadas y en territorios étnicos caracterizados, también se realizó un análisis en referencia y arroja los siguientes resultados:

Tipo de derecho otorgado	No. de zonas	Sobreposición área (ha) microfocalizadas y territorios étnicos
Zonas de minería especial	30	100.249,7
Zonas de mineras indígenas	2	13.816,4
Zonas de mineras de comunidades negras	0	0
Áreas de intervención del Estado*	1	678,4
Total	33	114.744,576

¹²⁵ Vid. nota al pie 17

¹²⁶ Con fundamento en los Derechos Ley 4633 y 4635 de 2011, el proceso de restitución de derechos territoriales étnicos se implementa de modo gradual y progresivo, teniendo en cuenta las características particulares de cada territorio étnico y con el objeto de lograr devolver el goce efectivo de la territorialidad a las comunidades. Entre otros pasos, el proceso administrativo involucra la caracterización del territorio, mediante el cual se identifican las afectaciones en el mismo, con la participación de las autoridades y de la comunidad. Sobre este tema Vid. AZCARATE GARCIA, Luis José (coordinador editorial). SABOGAL ARDILA, Camila (coordinador editorial). Restitución de Derechos Territoriales Étnicos. Bogotá: Unidad de Restitución de Tierras. 2013. Pág. 47-54.

Finalmente, realizando el cruce de información cartográfica asociada a las solicitudes de Restitución (Solicitudes de Ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente), se tienen los siguientes resultados:

Característica	No. de solicitudes
Solicitudes de restitución que coinciden títulos mineros	5.950
Solicitudes de restitución que coinciden solicitudes mineros* con solicitudes de restitución de tierras en microzonas	4.656
Solicitudes de restitución que coinciden otros derechos otorgados	3.497

Teniendo en cuenta la coincidencia de áreas, la naturaleza del derecho fundamental a la restitución de tierras y de territorios, y de otro lado los derechos que han sido otorgados por el Estado a particulares o que eventualmente puedan ser reconocidos para que puedan explorar y explotar recursos minerales de propiedad del Estado, una de las conclusiones iniciales refiere a la necesidad de generar espacios de dialogo entre las autoridades competentes así como frente a los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, quienes deciden de fondo sobre el derecho reclamado por las víctimas pero también sobre otras materias y derechos vinculados al predio a restituir.

Teniendo en cuenta lo dicho, es claro que las políticas estatales requieren que quienes las implementan generen las alternativas técnicas y jurídicas que les permitan armonizar los fines que se persiguen con cada una de ellas, de modo que el Estado en su integralidad, pueda atender las demandas económicas, sociales, culturales, ambientales y del desarrollo.¹²⁷

Por lo anterior, es importante resaltar que la Unidad viene desarrollando esfuerzos importantes en materia interinstitucional. En este sentido, el 23 de diciembre de 2013, la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Unidad de Restitución de Tierras, asociaron esfuerzos a través del Convenio No 1464

¹²⁷ A propósito de la necesidad de mantener una integralidad en las políticas públicas, la actividad minera como actividad económica ha sido defendida por cierta parte de la doctrina en los siguientes términos: “Explica además (Respecto a la sentencia C-123 de 2012) que la Constitución prevé que sea responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado “armonizar su proyección con los objetivos de crecimiento económico y desarrollo de la actividad minera.” Siendo así las cosas, mal puede decirse que la minería per se sea un “problema”, el problema son quienes no cumplen con sus responsabilidades, tanto en el sector público como el privado...”. MARTÍNEZ, Adriana. El Problema de la Minería y la Minería como Problema (en línea). En: La República. Agosto 27, 2014. Disponible en: http://www.larepublica.co/el-problema-de-la-miner%C3%ADa-y-la-miner%C3%ADa-como-problema_161211 Consultado el 09 de Septiembre de 2014.

con vigencia hasta el año 2021,¹²⁸ en consideración a los desafíos que plantea la justicia transicional.

5.5.4 Reflexiones finales

Como puede observarse, la tarea de devolver los predios a las víctimas a cargo de la Unidad de Restitución plantea retos significativos, tanto para analizar el derecho reclamado por la víctima, como para la garantía de no repetición, es decir a la obligatoriedad de garantizar una restitución que no retorne a la víctima a la misma situación padecida en el marco de su hecho victimizante.

Esa reivindicación de las víctimas, hace referencia también a las afectaciones en los derechos étnico territoriales que padecieron las comunidades negras e indígenas en el marco del conflicto y que también tienen soporte en la política de restitución de tierras. En este caso, mediante los Decretos con fuerza de Ley 4633 y 4635 de 2011, se pretende la “*restitución de los Derechos Territoriales Étnicos*” (para víctimas de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palanqueras), a sus territorios colectivos, titulados o no, de ocupación ancestral, en proceso de saneamiento o de ampliación. El objetivo de la restitución étnica, hace referencia a retornar a estas comunidades a la gobernanza de sus territorios, a partir de la identificación de actores claves, riesgos de seguridad, factores directos y subyacentes que deban estar ligados a acciones o violaciones vinculadas al conflicto armado o a factores subyacentes a él.

Lo anterior permite resaltar, que dentro de los principios de la Ley 1448¹²⁹ se vincula para su implementación no solo al Estado en su integridad, lo cual es bastante relevante, sino también a la sociedad civil y específicamente a la empresa privada; bajo la lógica transicional, esta última le corresponderá en consecuencia, reparar en temas de responsabilidad social empresarial, concebida actualmente no solo como el cumplimiento de estándares en temas de Derechos Humanos o en seguridad social y laboral, sino también como el

¹²⁸ Para atender el tema de la reparación a las víctimas está prevista por mismo periodo de vigencia de la Ley 1448 de 2011, el término del convenio también se sujetó a este plazo, es decir que la asociación entre las instituciones está prevista hasta el 2021.

¹²⁹ Ley 1448, artículo 33 “PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA EMPRESA PRIVADA. La presente ley reconoce que los esfuerzos transicionales que propenden por la materialización de los derechos de las víctimas, especialmente a la reparación, involucran al Estado, la sociedad civil y el sector privado. Para el efecto, el Gobierno Nacional diseñará e implementará programas, planes, proyectos y políticas que tengan como objetivo involucrar a la sociedad civil y la empresa privada en la consecución de la reconciliación nacional y la materialización de los derechos de las víctimas.”

papel de las compañías en la lucha contra el cambio climático, la protección del consumidor y el desarrollo sostenible, entre otros elementos,¹³⁰ igualmente frente a prácticas ordinarias de ésta en la ejecución de los derechos legalmente otorgados, apego a la normatividad en el caso concreto, beneficios asociados a este tipo de actividades extractivas, inversión social y aportes a las comunidades locales etc.

Considerando lo anotado, la reflexión final apunta a observar que es cierto que las políticas públicas del Estado en alguna medida plantean objetos comunes, pero también es visible que en la ejecución de unas y otras se requiere de la conciencia del operador desde su rol en la ejecución de sus tareas. Para el tema en particular, de quienes ejecutan, interpretan y aplican la normatividad minera en su quehacer ordinario y también para quienes tienen el enorme reto de implementar la transicionalidad de la Ley 1448, en tanto es el Estado colombiano quien se ha planteado el desafío reparar a las víctimas, respondiendo a la deuda histórica del reconocimiento del sus derechos; pero al mismo tiempo frente a las políticas trazadas con fines del desarrollo y de la inversión con repercusiones también sociales que impone el reconocimiento de derechos a particulares.

Se plantea entonces el escenario de la coexistencia armónica entre el derecho fundamental a la restitución y la actividad minera. Para ello, será preciso que tanto en la etapa administrativa del proceso a cargo de la Unidad de Restitución, como en la judicial a cargo de los jueces y magistrados, los operadores efectúen una ponderación juiciosa de derechos: entre los que se conceden en (i) el marco legal minero para ejecutar actividades de exploración y explotación de recursos minerales y ii) los que se deben garantizar en el marco del derecho a la restitución, teniendo en cuenta la naturaleza, fines e implicaciones del derecho en la tierra reclamada, en el marco del deber estatal de la reparación a las víctimas del conflicto.

130 MARTINEZ ORTIZ, Astrid (Dir.). Minería y Medio Ambiente en Colombia (en línea). Bogotá: 18 de junio, 2014. Pág. 13. Disponible en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/Fedesarrollo-Informe-Miner%C3%ADa-y-medio-Ambiente-final-final-final-080714.pdf> (Consultado el 8 de octubre de 2014).

5.6 La tierra, los territorios y el cruce de conflictos en Urabá: la persistencia del lugar campesino en el Corregimiento Macondo (1960 - 2014)

Autor: Luis Miguel Sánchez Zoque

Dirección Social

5.6.1 Introducción: ¿por qué una mirada ética sobre las intervenciones sociales?

El presente ejercicio reflexivo emergió de la experiencia personal, en la participación como asesor social del equipo de Casos Especiales de la Unidad de Restitución de Tierras, encargado de adelantar el proceso de restitución de tierras entre otras, en dos zonas microfocalizadas del Urabá Antioqueño, que presentan una serie de complejidades que requirieron de una dedicación completa por parte de la institución.

El presente texto busca basado en el análisis general del contexto en esta microzona de restitución en la región de Urabá, dirigidas a las organizaciones, víctimas, instituciones y personas interesadas o con responsabilidad en llevar a cabo intervenciones sociales allí. Para acceder a una versión completa de este artículo y a los anexos como la línea de tiempo y el mapa de conflictos en la zona, puede acceder al sitio web <http://redhumus.org>

La pregunta ética sobre las intervenciones sociales revisten importancia en el sentido de *"hacernos responsables de nuestra acciones y de sus consecuencias"*, brindar garantías de respeto a unos mínimos éticos que toda acción debe ofrecer, entre ellos, la dignidad, la libertad y la autonomía de los sujetos con quienes se trabaja. Toda previsión y/o transformación de una intervención que busque la participación y transparencia, sensibilidad cultural, flexibilidad e innovación, contextualización, procesos y procedimientos sensibles responde a la lógica del enfoque de *Acción Sin Daño* y sensibilidad a los conflictos, constituyendo las bases para acciones encaminadas a la construcción de paz.¹³¹

¹³¹ Rodríguez, A. L. (2011). Reflexiones sobre Acción Sin Daño ¿Hacemos bien el bien? En Bello, M & Vásquez, O. Compiladoras. Acción sin Daño: Reflexiones para el contexto colombiano. Bogotá, PIUPC: Universidad Nacional de Colombia. Pág. 124 y ss.

5.6.2 La relación entre la intervención social y el contexto: la dinámica de los conflictos

Del análisis que del cruce de conflictos en el corregimiento Macondo se apropie un sistema u organización y de la comprensión del carácter histórico de los factores que pueden observarse en la actualidad, dependerá el impacto de las acciones que dicho sistema emprenda para cumplir su misión. Así, proponemos profundizar en las implicaciones que tienen los acontecimientos como hitos significantes en un colectivo, pues un estudio únicamente del contexto actual no permitiría una aproximación informada y reflexiva, que contemple la genealogía y desarrollo de los factores y ciclos particulares de los tipos de conflictos que confluyen en la situación actual del corregimiento, las comunidades que han permanecido en él ni de quienes por causa de su desplazamiento forzado tienen la pretensión de restitución de sus derechos territoriales y de una reparación integral.¹³²

El enfoque de sensibilidad a los conflictos¹³³ es una perspectiva conceptual y metodológica que desde los campos de la ética y la epistemología interpela acerca del grado de reconocimiento e interacción de los actores sociales que habitan un territorio con los conflictos de diferente tipo que tienen repercusiones sociales y subyacen en el colectivo.¹³⁴

5.6.3 El contexto histórico de Macondo y su influencia sobre la coyuntura

Hito: Titulaciones

Las familias campesinas del corregimiento Macondo poblaron la zona a partir de la década de 1960 en calidad de colonos ocupantes de baldíos, obtuvieron por parte del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), la titulación de los predios ocupados, mientras otros no la obtuvieron por errores de la entidad, por haber dejado inconcluso el proceso, omitiendo la notificación y en consecuencia, la inscripción ante la respectiva oficina de

¹³² Conflict sensitivity, (2004). Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peace building. A resource pack, en: <http://www.conflictsensitivity.org/publications/conflict-sensitive-approaches-development-humanitarian-assistance-and-peacebuilding-res>, Consultado en Abril de 2014.

¹³³ García, Lina María [et al.]. (2006). Prácticas sensibles a los conflictos y la paz: contribuciones conceptuales y ejemplos de aplicación: sublínea Herramientas, métodos y estrategias. Tomo I. Bogotá : GTZ

¹³⁴ Vásquez, Olga del Pilar. (2010) Sensibilidad al conflicto. Principios, estrategias, metodologías y herramientas. Bogotá: PIUPC. Módulo 13 Especialización en Acción Sin Daño y Construcción de Paz. Pág. 13 y ss.

registro e instrumentos públicos. Con anterioridad, el Estado a través del Inderena reglamentó el Código de Recursos Naturales (Decreto 2811/74), protegiendo jurídicamente un área que comprende la totalidad del corregimiento en mención: la Zona de Reserva Forestal Protectora de la Ronda del Río León y una pequeña porción de la vereda California en territorios de la Reserva Forestal del Pacífico (Ley 2/59). Así, el reconocimiento del Estado de la expectativa de propiedad sobre la tierra por parte del campesinado no fue cumplido para un porcentaje de solicitantes de restitución que nunca recibió títulos de sus tierras, conservando la calidad de ocupantes de baldíos de la nación.

Hito: concentración por desposesión y titulación del territorio colectivo

Si bien hubo presencia temprana de guerrillas y grupos de narcotraficantes, la confrontación entre guerrillas y paramilitares desde mediados de los años 90, provocaron los desplazamientos masivos en esta zona y una vez consolidado el poder paramilitar la violencia sociopolítica se convirtió en el ambiente instalado que permanece después de la desmovilización. En el año 2000 con posterioridad al despojo de tierras en el corregimiento, los representantes legales de las comunidades afrodescendientes con presencia ancestral en los territorios de la zona del Río La Larga en el departamento del Chocó, solicitaron al Incoder la Titulación de su Territorio Colectivo obteniendo en respuesta la Resolución 028805 del 11 de Noviembre de 2000 a través de la cual se reconoció la formalización de sus derechos territoriales en virtud de la protección otorgada por la Ley 70 de 1993. Esta acción institucional desconoció los antecedentes del conflicto armado ocurridos en este territorio y las protecciones que por este motivo tenía. Los cambios drásticos en el paisaje agrario, ocurridos con posterioridad a los hechos victimizantes, estuvieron caracterizados por la desaparición de caseríos, escuelas e iglesias en al menos 4 veredas.¹³⁵

Hito: proceso de exigibilidad de reparación integral y revictimización

Motivados por el deseo de retornar y tras la desmovilización del Bloque Bananero de las AUC en el año 2004, las víctimas del corregimiento Macondo comenzaron a gestionar la restitución ante los tribunales de Justicia y Paz (Ley 975/05, modificada mediante Ley 1592/12), apoyadas por organizaciones

¹³⁵ Temor en Blanquicet y Macondo (2010). en Periódico El Espectador. Abril 29. Artículo web: <http://www.elespectador.com/impreso/nacional/articuloimpreso200757-temor-blanquicet-y-macondo> Consultado Abril 2014.

locales, nacionales y de cooperación internacional. Así lograron instaurar procesos penales ante la Sub Unidad de persecución de bienes de la Fiscalía de Justicia y Paz. La promulgación de la Ley de Víctimas en 2011 generó una incertidumbre acerca de cuál marco normativo guiaría desde ese momento el proceso.¹³⁶

De forma paralela un grupo de campesinos inició retornos sin acompañamiento, en calidad de invasores de predios privados,¹³⁷ siendo desalojados en múltiples oportunidades por la inspección de policía de Turbo. En la actualidad, como una reacción a las notificaciones de exclusión del Registro de Predios Despojados de una parte de la comunidad (por la diferencia entre titulaciones efectivas de unos y meras expectativas de otros) y principalmente por las capturas de terceros intervinientes vinculados por crímenes de lesa humanidad el 3 de diciembre de 2013 y el 26 de marzo de 2014,¹³⁸ adelantadas por las autoridades competentes, generaron como efecto no esperado que aproximadamente 70 familias ingresaran nuevamente a algunos predios en Macondo quienes han sido notificados de nuevos desalojos.¹³⁹

En el proceso judicial con el marco de Justicia y Paz, 14 familias despojadas de la vereda Guacamayas del corregimiento Macondo perdieron el litigio para recuperar sus tierras, siendo además multados, señalados de mentir y posiblemente vinculados a procesos judiciales en su contra por decisión de un magistrado especializado y la Corte Suprema de Justicia.¹⁴⁰

Sin embargo, el Centro de Toledo para la paz (CITPAX) llevó a cabo una serie de informes resultado del acompañamiento a víctimas en el Urabá antioqueño, entre quienes estaban víctimas de la vereda Guacamayas en Macondo. La organización concluyó a partir de entrevistas a profundidad, que la reconstrucción del proyecto de vida no ha sido posible en términos de reparación y transformación de la condición de las familias, pues no se ha hecho realidad ninguno de los tres pilares iniciales que son para ellos,

¹³⁶ CITPAX-AEC. Monográfico: La reforma al proceso penal especial de justicia y paz y la restitución de tierras desde una perspectiva de víctimas. Área de Víctimas.CITPAX. Bogotá: 2013

¹³⁷ El Colombiano. "Urabá, la tierra de las disputas eternas". Marzo 3, 2013. Consultado 2014

¹³⁸ Despojadores de tierras en Urabá, a juicio por crímenes de guerra. Caracol Noticias, Junio 6, 2014. Artículo web: <http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/despojadores-de-tierras-en-uraba-a-juicio-por-crimenes-de-guerra/20140606/nota/2261187.aspx> Consultado Junio 2014.

¹³⁹ Esta Tierra es mía. "Entrevista a José María Calle". Julio 22, 2011. Video web: <http://www.youtube.com/watch?NR=1&v=xlGKb7pzuE&feature=endscreen> Consultado abril de 2014. Consultado Abri 2014.

¹⁴⁰ Niegan restitución a reclamantes de tierras de Guacamayas. Verdad Abierta. Abril 22, 2014. Artículo Web: <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5314-magistrado-llamo-mentiroso-a-reclamante-de-tierras-y-nego-restitucion> Consultado Abril de 2014.

el retorno a la tierra, la protección a la vida y las posibilidades de siembra y productividad.

(...) (los pobladores de Guacamayas) han gastado su vida productiva buscando una reparación por parte del Estado, han repetido continuamente el relato de los hechos victimizantes ante diversos funcionarios e instituciones, han sido estigmatizados públicamente por algunos de esos funcionarios y miembros de la sociedad civil.¹⁴¹

Debido a lo anterior, se facilitó el proceso de descampesinización, que ha tenido múltiples causas o “fuerzas”, proceso que es funcional a la dinámica de “acumulación por desposesión”, que a su vez se retroalimenta con el ciclo de proletarización, fenómeno observado en las décadas del 60 y 80 en Urabá y otras regiones, donde el anterior proceso de despojo se caracterizó por la formación de una masa de trabajadores dependiente. Consideramos que si el Estado refuerza o no detiene esas fuerzas, estaría actuando bajo un esquema de traducción colonial¹⁴² pues reproduce el supuesto que la economía campesina no es moderna y que la agroindustria, la ganadería o cualquier otra actividad hegemónica generarán desarrollo rural, desestimulando la economía campesina. Sin embargo, es detrás de las insistencias de los campesinos que se evidencia la existencia de “sentidos del lugar” que han sido contruidos por estas comunidades, luchas similares a las observadas en otras latitudes donde existen expresiones de apego al territorio, a la insistencia o la terquedad por volver al “llamado de la tierra” (por demás profundizado por la experiencia del desarraigo y la impunidad).

De esta manera, en la actualidad se observa una intersección de los conflictos de distinto tipo que confluyen en el momento actual y que constituyen un reto para los actores que intervienen en este territorio. Por un lado, las comunidades campesinas tienen un acceso diferenciado a las respuestas de la ley. Por sus diferentes tipos de relación con la tierra así hagan una lectura social diferente, ven confrontados sus derechos con el Consejo de Comunidades Negras, se les debe aplicar la normatividad sobre zonas de protección ambiental que a su vez no fue aplicada por las autoridades ambientales en el pasado, observan restricciones en el acceso a la justicia y

¹⁴¹ CITPAX-AEC. Monográfico: La reforma al proceso penal especial de justicia y paz y la restitución de tierras desde una perspectiva de víctimas. Área de Víctimas.CITPAX. Bogotá: 2013, Pág. 26.

¹⁴² Quijano, Anibal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América latina. 2010. Documento en línea: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf>

posibles revictimizaciones por decisiones judiciales, mientras que observan también la continuidad en la concentración y apropiación material de lo que fue su territorio.

5.6.4 **Recomendaciones para intervenciones sensibles a los conflictos del corregimiento Macondo**

Principios de continuidad del Estado, progresividad en los derechos y coordinación armónica

- Actuar con base en los criterios técnicos establecidos por el mismo sistema de atención, realizando socialización y análisis intersectorial previo a la emisión de actos administrativos de competencia de un sector o institución, aunque la ley permita esa autonomía como ocurre con las microfocalizaciones.
- Incluir en esos actos administrativos y judiciales respuestas en derecho a las fallas históricas del Estado en diferentes sectores, de lo contrario se corre el riesgo de continuar la cadena de revictimizaciones.
- Resolver la discordancia entre la dimensión de las tierras otorgadas en el marco de la Ley 135 de 1961 y la Unidad Agrícola Familiar como medida de distribución de la tierra establecida a partir de la Ley 160 de 1994, diferencia que en la actualidad limita la dimensión del área a restituir, como si la población campesina se encontrara frente a dos o más Estados en el tiempo.
- Aplicación de acciones afirmativas para grupos étnicos guardando un equilibrio frente a los derechos de otras comunidades.
- Articulación de las competencias y funciones establecidas tanto por los decretos 4800/11, 4801/11, 4829/11, con los decretos con fuerza de ley para pueblos indígenas (Decreto 4633/11), pueblos afrodescendientes (Decreto 4635/11), ya que del análisis de conflictos se concluye que estos dos marcos normativos pueden llegar a enfrentar social y jurídicamente las comunidades campesinas y negras en la región del Río León.

Comprensión de los contextos socioculturales, sus raíces históricas para la toma de decisiones en proyectos de construcción de paz

- Reconocer el ordenamiento territorial por parte de las comunidades campesinas, lo cual implica comprender el contexto cultural para evitar fallos en la estrategia jurídica, provocados por una interpretación unidireccional o parcializada de la complejidad de las relaciones o de los significados que una comunidad otorga al territorio.
- Incorporar en la normatividad y en las prácticas institucionales estrategias de conciliación que potencien el ejercicio de la justicia comunitaria como mecanismo alternativo o previo al litigio jurídico.
- Reconocer que las omisiones también causan daños aún peores que la intervención desacertada.

Análisis Histórico del cruce de conflictos y acción en consecuencia

- Actuar sobre los conflictos territoriales haciendo más coherente la intervención y vinculando ejercicios como el Análisis de Contexto (reglamentado en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) a los análisis situacionales, ya que una visión más amplia de cómo los factores estructurales afectan la coyuntura actual, son información relevante para facilitar a un juez especializado en restitución de tierras, la toma de decisiones en derecho, teniendo una mayor calidad en la información.
- Las intervenciones que se den en Macondo y cualquier microzona requieren ser socializadas en espacios como los equipos humanitarios locales, los Comités de Justicia Transicional y las mesas de participación de víctimas.
- Generar mecanismos continuos de participación que propicien el ejercicio de las veedurías ciudadanas sobre el proceso de restitución.
- Capacidad de autocrítica por parte de las instituciones y organizaciones sociales.

5.7 Parte II

Crónicas, entrevistas y opiniones sobre la restitución

5.7.1 La restitución de tierras en el Cauca: elogio de la dificultad¹⁴³

Autor: María Alejandra González
Directora Territorial Cauca

5.7.1.1 Introducción

Para darle un marco conceptual al artículo he creído conveniente apelar al título y al contenido de un documento de Estanislao Zuleta, filósofo colombiano que reviste la dimensión amplia del sentido de la dificultad acercándonos al tema de la restitución de tierras. La restitución como proceso no es precisamente “un idilio sin sombras ni peligros”, se ajusta más al establecimiento de relaciones humanas que necesariamente estimulan la capacidad de luchar ante los entornos de nuestra querida región que nos abordan bajo lecturas complejas.

El Cauca fracturado tanto en su sociedad como en su geografía nos obliga a entender una serie de dimensiones bajo la premisa de “desconfiar de las mañanas radiantes en las que se inicia el reino milenar” y parodiando a Zuleta “el estudio de la vida social y de la vida personal nos enseña cuan próximos se encuentran una de otro la idealización y el terror.”

Blancos, negros e indios en un territorio de historias de exclusión y de dominio, una historia pasada y un conflicto y una historia presente, que desajusta los órdenes anteriores y vivencia situaciones permanentes de inestabilidad y exigibilidad. Este departamento ha generado algunos de los momentos más dramáticos de la guerra y de la paz al abrir la posibilidad de la reintegración tanto del M-19 como del Movimiento Quintín Lame. Pero fue y sigue siendo un territorio de complejidades donde intervienen varios actores legales e ilegales que entremezclan sus demandas con hechos violentos para generar presiones y a la vez para evidenciar una cara dramática de pobreza y marginalidad.

¹⁴³ El Elogio de la Dificultad es una conferencia leída por Estanislao Zuleta el 21 de Noviembre de 1980 en el Acto en el que la Universidad del Valle le concedió el Doctorado Honoris Causa en Psicología como reconocimiento a sus méritos académicos e intelectuales.

Las inmensas fracturas físicas limitan acceso a una parte importante del departamento, situación casi inconcebible ante el avance de otras regiones que pueden exhibir una red vial que permite circular el territorio en todas sus regiones, amén de la presencia clara de comunidades étnicas que desde hace ya un tiempo vienen liderando posiciones reivindicativas de derechos frente a su desarrollo propio e integral y que se contraponen a algunos sectores de clase que hoy son paradójicamente los relegados, desfiguran unos propósitos comunes para generar líneas y propuestas colectivas. Estamos ausentes de la costa pacífica y seguimos ausentes de un amplio territorio de la bota caucana.

El Cauca no exhibe para la restitución una caracterización clara como en otras zonas del país: si bien podemos definir algunos hitos de violencia marcados por la presencia en el norte del Cauca del bloque paramilitar Calima que mantuvo sus fuerzas en los años 2000 al 2004 expandiendo sus intenciones sobre los municipios de Buenos Aires, Suárez y Santander de Quilichao, sus esfuerzos estuvieron encaminados más que a apoderarse de tierras, a ejercer un control militar en los territorios. Es definitivamente la guerrilla de las Farc-EP la directamente responsable del abandono de predios en el departamento: la cordillera occidental con los municipios de Balboa, Patía, Argelia y El Tambo se ha constituido en un corredor controlado por ellos militarmente, no solo para ejercer dominio, sino para implementar toda la ruta de la coca que sale hasta la costa pacífica para tomar las vías marítimas de trasiego. Es imposible el ingreso a esas áreas, aunque es allí donde se ubica la mayor cantidad de solicitudes de restitución y donde se prefigura (aún no hemos realizado el contexto) el abandono de los predios que hoy son solicitados para la restitución.

La zona plana del norte del Cauca está signada por el monocultivo de la caña de azúcar. Este cultivo es determinante para la agroindustria azucarera que tiene sus ingenios en el área y que ha expandido sus fronteras cada vez más, abarcando mediante compra y arrendamiento las parcelas individuales de los campesinos del área. En municipios como Puerto Tejada, Guachené, Villa Rica y en algunas zonas de Caloto y de Santander de Quilichao el cultivo llega hasta las mismas casas de los habitantes rurales los que en algún momento cedieron ante la presión de los ingenios.

Otra de las condiciones que se presentan en el departamento es el retorno de las víctimas. Dos situaciones pueden definir esta situación: la resistencia que es marcada en el departamento a partir de los procesos organizativos

demuestran que sectores de la población han vuelto después de ciertos desplazamientos, lo que no obvia que mantengan sus condiciones frente a la restitución y la otra causal obedece a que los afectados por las amenazas después de trasegar por sectores urbanos que les son ajenos, vuelven a sus parcelas rurales y a sus entornos familiares donde tradicionalmente se ocupaban en sus actividades relacionadas con la tierra.

5.7.1.2 La importancia de las diferencias

... – y el otro es, en este sistema, sinónimo de enemigo –, o se procede a un juicio de intenciones. Y este sistema se desarrolla peligrosamente hasta el punto en que ya no solamente rechaza toda oposición, sino también toda diferencia: el que no está conmigo está contra mí, y el que no está completamente conmigo, no está conmigo.¹⁴⁴

No existen sociedades homogéneas y menos en el Cauca: una larga historia que nos remonta a la presencia de las comunidades indígenas que hoy y después de procesos complejos han logrado redefinir unos caminos propios que se trazaron en las luchas de Quintín Lame como un referente que se estableció frente a la dominación y la pobreza de las comunidades indígenas, que supieron después conquistar y reflexionar frente a la reunión de las memorias colectivas. Estas conquistas en el Cauca permitieron crear una organización como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), que acaba de cumplir 35 años de lucha en los procesos de reivindicación de unos derechos olvidados por la sociedad mayor en torno a la tierra, la autonomía, la cultura y el derecho propio. Un trabajo de cientos de líderes que han logrado evidenciar, sin que nadie lo discuta, que hoy los pueblos indígenas del Cauca: nasas, misak, totoroos, kokonucos, yanaconas, ingas y emberas tienen una ruta clara en la formación de una nueva ciudadanía.

De igual manera, las comunidades negras, provenientes de largas travesías, vinieron a conformar un nuevo mundo en América. Ese mundo de las comunidades afrodescendientes, marcan una pauta fundamental en la cultura del Cauca: son las tierras más inhóspitas del Pacífico donde se asentaron y desarrollaron su adaptación y sus miradas sobre la tierra y el

¹⁴⁴ Zuleta, Estanislao. El Elogio a la dificultad. Conferencia Pronunciada en la Universidad del Valle. Noviembre 21 de 1980. Cali.

agua, son los valles interandinos del Patía y del río Cauca donde crecieron las familias a pesar del peso de las grandes economías y donde hoy se levantan a partir de sus organizaciones que erigen músicas inéditas, cantos de tambor, cununos y guasás y valores unísonos frente a las voces que reclaman también unos lugares de presencia activa en las historias que han sido capaces de reinventar.

Y es la mezcla mestiza, la que hoy también participa de otras diferencias, compuesto por un campesinado tambeño, timbiano o maciceño que también se sienten parte y que hace parte de este conglomerado diverso que levanta la mirada para participar de manera activa en la nueva conformación de este territorio.

No se puede respetar el pensamiento del otro, tomarlo seriamente en consideración, someterlo a sus consecuencias, ejercer sobre él una crítica, válida también en principio para el pensamiento propio, cuando se habla desde la verdad misma, cuando creemos que la verdad habla por nuestra boca, porque entonces el pensamiento del otro solo puede ser error o mala fe y el hecho mismo de su diferencia con nuestra verdad es prueba contundente de su falsedad, sin que se requiera de ninguna otra". En este párrafo de Zuleta está la esencia de poder criticar y lamentar una sociedad injusta para intentar desde los ángulos propicios o mediante la evidencia de las presencias diferenciadas la valoración del verdadero respeto a la diferencia no como "un mal menor y un hecho inevitable, sino como lo que enriquece la vida e impulsa la creación y el pensamiento.

Hoy y aquí cuestionamos el valor de lo fácil. Cómo miramos, cuestionamos, interrogamos, como disputamos nuestro pensamiento con el del otro, como juzgamos o determinamos al otro en una no reciprocidad lógica como lo dice Zuleta en su artículo, cayendo en una doble falsificación: "no solo irrespetamos al otro, sino también a nosotros mismos, puesto que nos negamos a pensar efectivamente el proceso que estamos viviendo."

Debemos entonces evidenciar la causa superior para evadir ese análisis y alcanzar a situarnos a la "altura de la conquista de la humanidad." Habrá un tiempo en que decanten estas luchas y podamos practicar las diferencias de un modo o de otro pero contando con todos.

En esas diferencias nos movemos para esta historia que ojalá pueda conocer la convergencia sobre lo fundamental y pueda creer que los fundamentos de cada uno para la existencia tienen en común la satisfacción de sus pareceres y sus querencias sin que se lastimen los otros. Ese concepto del “otro” respetado, evidenciado y digno en un concierto de territorio que nos permita un horizonte más amplio y más inclusivo.

5.7.1.3 La restitución como reconciliación

La innovación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras dimensionada para la intervención donde se produjo el despojo y el abandono, debe propiciar una respuesta efectiva: reintegrar los derechos de los afectados sobre el predio, resolver positivamente la restitución a la familia que tuvo que afrontar la incertidumbre y el inmenso dolor del desarraigo.

Pero debe existir una dimensión política para el entorno. Desde el orden nacional hasta los sistemas locales de las administraciones deben manifestar el compromiso para acompañar los procesos de reparación de estas tierras dolidas como un ejercicio de mandato y dignidad. Somos entidades nuevas con instituciones históricas. Estas tendrían que modificar sus tiempos y sus dinámicas para adecuarlas al compromiso de cumplir sobre todo con que esas áreas restablecidas y restituidas sean espacios de reconciliación. El paso de la restitución debe significar la transformación del entorno, el esfuerzo para el reacomodamiento, la movilidad para el reencuentro social que se había perdido.

Habrà un futuro para los solicitantes en la medida que los “otros” entiendan la dimensión del esfuerzo de la institucionalidad y la voluntad de reconvertir esas áreas en la renovación y en la convicción, por eso la necesidad del nuevo enfoque ilustrado por Zuleta en una frase de Fausto:

También esta noche, Tierra, permaneciste firme.
Y ahora renaces de nuevo a mi alrededor.
Y alientas otra vez en mí
La aspiración de luchar sin descanso
Por una altísima existencia.

5.7.2 La restitución en Putumayo: un sueño hecho realidad, una mirada desde el direccionamiento

Autores:

David Fernando Narváez Gómez
Director Territorial Putumayo

Freddy Peña y Carolina Mojana
Asesores Dirección Territorial Putumayo

Ser director territorial de una institución nueva como la Unidad de Restitución de Tierras implica varios compromisos de tipo personal, profesional y sobre todo, otro que requiere mayor responsabilidad y humanismo cuando atendemos a víctimas de la violencia: el compromiso social.

Así, luego de haber trabajado en un municipio con altos índices de violencia en la década del noventa, pasé a otro espacio que requería de profesionales comprometidos con la región pero muy aterrizados en el ámbito jurídico y, ante todo, con sensibilidad social y conocimiento de región.

Nos tropezamos con un nuevo quehacer, que en Putumayo como en todo lo largo y ancho del país, necesitaba de toda nuestra capacidad de análisis y observación de las realidades en torno a la vinculación de los campesinos con la tierra y del conflicto armado que provocó el desplazamiento y el despojo de tierras y territorios.

Iniciamos una ruta que día a día va creciendo y que ha comprometido no solo a quienes laboramos en este ideal que tiene pies y cabeza, sino que también compromete a todo un universo institucional y social.

Del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, conocido por muchos como el “Proyecto Tierras”, se destaca ese primer momento de análisis y observación de la realidad de miles de hombres y mujeres cuando dejaban sus fincas, casas, lotes, a la deriva de los dueños de lo ajeno, pero sobre todo, de los actores armados. Con este precepto, surge el inicio de un sueño que en Putumayo, se hizo realidad con los años: la protección de las tierras, con la verdad, la transparencia y el ideal de garantizar a las víctimas del conflicto sus derechos vulnerados por tantos años. Así nos

ha pasado en este gran proceso que inició como proyecto y que hoy está consolidado como ley.

En el 2010 el Proyecto Tierras inició su fase de implementación en la región. En esa etapa se logró consolidar un registro de víctimas del departamento que habían sido desplazadas y despojadas de sus tierras y cuál era la relación jurídica imperante de ellas con los inmuebles.

Empezamos a realizar talleres, jornadas y recepciones de protección de tierras individuales y de territorios colectivos en cada uno de los 13 municipios de Putumayo, encontrando situaciones particulares: una, que el Alto Putumayo a diferencia del resto del departamento, asumió y palpó el conflicto de una forma diferente. Esto nos dice que en la zona norte de nuestro departamento el conflicto, al parecer, no fue tan grave; ha existido, pero todas las miradas se han puesto en el Bajo Putumayo. Y ha sido este último, epicentro de acciones violentas por parte de los actores armados al margen de la ley, quienes gozaron de la débil presencia institucional y asumieron acciones que eran propias de los órganos del Estado y que por falta de ellos o de verdadera eficiencia institucional, tomaron roles de justicia, que algunos ciudadanos tuvieron que aceptar.

En ese mapeo, se evidenció que no solo los actores armados asumieron roles de “justicieros”, sino que encontraron en la tierra el diamante en bruto para su accionar irregular. La mezcla de territorio y poder desencadenó en nuestro departamento una violencia sistemática y estructural, principalmente desde los años 80 al 2007; período en el cual los actores armados realizaron acciones bélicas de mayor impacto social, geopolítico y psicológico en contra de la población civil y de organizaciones y funcionarios de instituciones, inclusive del Estado. Las masacres, desapariciones, reclutamiento de menores y las minas antipersona, fueron una constante en la región.

Esa etapa de protección de la tierra consistía en sensibilizar a la comunidad desplazada, entregarle información idónea de cómo realizar una acción de protección jurídica, mediante una anotación en el folio de matrícula inmobiliaria y la situación de desplazamiento en la que se encontraba el propietario, poseedor, ocupante o tenedor de la tierra. Además de realizar lo anterior, en ese año con el apoyo constante de la Defensoría del Pueblo, se recorrieron principalmente 9 municipios del departamento recepcionando solicitudes de protección de las víctimas de despojo y abandono de tierras.

Siendo este el objeto del Proyecto Tierras, a todos y todas nos quedaba la sensación que la tarea estaba incompleta, así que los equipos del proyecto tierras iniciamos con los grandes conocedores e investigadores del tema en Colombia ese sueño de modificar la norma o mejor, de implementar en este país, una ley que representara ese sentir real de las víctimas, para al fin obtener la restitución de sus predios y así realizó aportes valiosos a la misma.

El Proyecto Tierras, fue la puerta para hoy contar con una institución del nivel de la Unidad de Restitución de Tierras, esta institución que cuenta con una norma que le permite actuar bajo el ordenamiento jurídico nacional y por supuesto bajo normas internacionales de Derechos Humanos, y justicia transicional.

Todo aquel material que recogimos en el Proyecto Tierras, sirvió para avanzar en el camino de la Ley 1448, pero también nos permitió realizar una vinculación directa de los actores locales de orden institucional y social, evidenciando interés y voluntad política institucional de trabajar en beneficio de la población a intervenir.

En junio de 2011, todos sentíamos ese fin del Proyecto Tierras. Para sorpresa nuestra y orgullo institucional muchos de los que trabajamos convencidos en un sueño de restituir, pasamos a la Unidad de Restitución de Tierras, por múltiples variables que incidieron: la experiencia, el trabajo ya adelantado en campo y el conocimiento de la situación de tierras en Colombia. Ahí observamos cómo una política pública cuenta con principios como la transparencia, la calidad y la humanización.

El reto continuó con el proceso de restitución de tierras, con la conformación de la Unidad y la institucionalidad para la restitución, que, más consciente del papel histórico que juega, decide intervenir en la asunción de responsabilidades y compromisos para devolver a los campesinos despojados sus tierras.

Ahora, los funcionarios de las instituciones partícipes tenemos en las manos la posibilidad de contar a nuestros hijos en futuros años, que hicimos parte de la reconciliación y de la paz y que logramos ver cómo las tierras volvieron a sus legítimos dueños, después de tantos años de desilusión y desesperanza.

5.7.3 La traducción simultánea en la restitución de tierras

Autores:

Jenny Huertas, Aura Angélica Hernández, Ana María Santofimio M.

Dirección Territorial Bogotá

“Buen día señorita, vengo para lo de recuperar las tierras”

Víctima de conflicto armado en un día cualquiera en la Dirección Territorial Bogotá

Entender a quien llega a las oficinas de la Unidad de Restitución de Tierras con la aspiración de recuperar su predio, es también comprender que esta persona quiere comenzar un largo y quizá doloroso camino en búsqueda de recuerdos, de un futuro que ya no será y de los nietos que allí no nacerán. Sin embargo, llegar hasta la oficina preguntando por su tierra también significa un deseo intenso, a lo mejor reprimido durante muchos años, de recuperar, de regresar al comienzo, de querer recordar para sanar y de no perder la esperanza de volver o que quizá los nietos puedan hacerlo.

Los funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras han recibido estas emociones y expectativas. Por ello, aunque los solicitantes saben que jamás se podrá volver al pasado, frente a sus necesidades actuales y nueva realidad sus deseos van más allá de la devolución de un predio. Porque también frente a esta nueva vida, que las ruinas de un conflicto que no cesa les obligó a comenzar, una casa o inclusive dinero, parecería más útil. Pero no es tarea sencilla dimensionar que la reconstrucción del tejido social maltratado por años de violencia, no solo depende de un dinero o de la casa, sino que es necesario volver a las raíces para sanarlas y reconciliarse con el tiempo perdido. No obstante, este espíritu de la Ley 1448 no es sencillo de interpretar, pues es difícil comprender que a nadie le van a devolver el número exacto de cultivos, ni de ladrillos que se dejaron tras las balas y el miedo. Tampoco es sencillo para algunos reclamantes aceptar que es la misma tierra la que se devuelve, cuando lo que se quiere es permanecer en donde con esfuerzo se echaron raíces otra vez. Por esto, la labor de atender a aquellos que quieren comenzar este camino de la restitución debe iniciar por explicar de manera clara y transparente lo que se puede y no, lograr con la presentación de una solicitud, para evitar nuevas decepciones y confusiones, pero también

para alimentar esperanzas que se están haciendo reales en muchos territorios del país, porque son muchas las personas dispuestas a recuperar el tiempo perdido.

A partir de este punto comienza una labor titánica de traducción: hay que traducir el lenguaje y la palabra legal, para que finalmente en el país el campesino sienta que la ley se hizo para él, que la entiende, que puede o no aceptarla, pero que ahí está, sin trampas ni tecnicismos. En la Territorial de Bogotá y en las restantes del país, con apoyo de pedagogos, sociólogos, periodistas, psicólogos y demás humanistas y abogados, se traduce la ley a la sabiduría popular. Así, cada persona que asiste a nuestra territorial se le ofrece tinto o aromática y en un idioma sin pretensiones se le cuentan sus derechos, especialmente el de recuperar la tierra. Entender que esto ya no es solo para la 'gente que sabe de letras', sino para todo aquel que la necesita es parte de la reparación, porque reparar las heridas del país también comprende la forma como los funcionarios del Estado colombiano las sanamos.

Es importante que los servidores públicos sirvamos de puente entre las complejidades jurídicas y las realidades campesinas, de las víctimas y de todos los que tienen derecho a la restitución. La Unidad de Restitución de Tierras se ha convertido entonces en un puente entre el dicho y hecho.

Para lograrlo, el trabajo interdisciplinario también es fundamental. Es necesario traducir lo catastral a lo jurídico y a lo social y viceversa. El engranaje entre estas áreas y las demás es primordial y la labor de traducción que cada una de ellas haga es imprescindible para lograr la restitución de tierras. Sin embargo, la función en esta traducción del área social se ha descubierto paulatinamente, dada la propia naturaleza de lo llamado 'social' o 'humano', que tiene múltiples posibilidades y dimensiones que se adaptan de acuerdo a los contextos y necesidades. Esto es apenas 'normal' frente a la implementación de una Ley de Víctimas y Restitución de Tierras sin precedentes en el país, en donde los académicos no se habían cuestionado ni planteado hipótesis. Por ello fue necesario preguntarse ¿de qué sirve lo 'social' en la restitución de tierras? Poco a poco las respuestas fueron llegando.

A lo largo del proceso administrativo de restitución de tierras, la Unidad ha tenido la posibilidad de acercarse a comunidades en las cuales el conflicto armado ha dejado huellas trascendentales, que se reconstruyen a través de historias en donde la violencia, la muerte y las injusticias sociales son el común

denominador y han sido silenciadas. Sin embargo, a través de herramientas propias de las humanidades como la cartografía social y la construcción de líneas del tiempo, el área social de la Unidad se acerca a las comunidades en diferentes lugares, con el objetivo de comenzar a rehacer la memoria entrelazada con la tierra y de escuchar las voces de múltiples víctimas, para de esta manera escribir la historia del despojo, a retazos, de Colombia.

Las líneas del tiempo y las cartografías sociales les han permitido a las comunidades hablar, contar más de 30 años de historia, rodeada de fantasmas, territorios reconfigurados por los despojadores o desolados. Campesinos resistentes que se rehúsan a cambiar el campo por la ciudad, todo esto perpetrado por presencia de múltiples actores armados y de la ilegalidad. Estos campesinos no tuvieron otra opción que resignarse a perder sus alimentos, sus vidas, sus sueños y finalmente sus tierras.

El área social entonces, entrelaza estas historias con la institucionalidad, conecta esta memoria de las comunidades con la palabra, reedificando un pasado, dibujándolo, escribiéndolo, haciéndolo visible, nombrándolo; la población cuenta lo sucedido y el área social lo vuelve historia escrita, traducida para que la reparación de una víctima sea real, para que los sueños rotos, la vidas perdidas y la tierra abandonada sea reivindicada y reconocida dentro de un contexto de violencia. Esta historia traducida se vuelve parte de una demanda en la que catastrales y abogados también ponen su parte, para que se devuelva la esperanza de cambio.

La elaboración de la demanda es un documento escrito a tres manos cuyo centro es el reclamante de tierras y la tierra reclamada. Sin estos elementos no habría demanda que presentar ni derechos que defender. Por ello, es importante que este documento los refleje a los dos. Pero no es una tarea sencilla y mucho menos frente a las complejidades y requisitos de un documento insigne del mundo jurídico como es la demanda. Nuevamente es necesario traducir los deseos y expectativas del reclamante, plasmar sus sueños en pretensiones y hechos, condensar estas creencias en un documento, apoyar al abogado en esta traducción, dejar claro lo que se puede y no con este proceso, acompañar al reclamante en esto, identificar los daños irreparables en la familia y en la comunidad, traducirlos al marco legal, ir y venir entre la ley y el deseo, tejer sueños con realidades, abrir espacios campesinos en los mundos institucionales. Esta es una tarea fundamental que aún está en

construcción y en la que cada persona de la Unidad de Restitución de Tierras se encuentra trabajando.

A pesar de los esfuerzos y avances de la Ley 1448 y en particular de la restitución de tierras, todavía tenemos frente al país el reto de reconstruir la historia y encontrarnos con la verdad que nos permita la reconciliación y la paz. Todo el proceso de restitución de tierras está en el camino de la reconstrucción de una verdad histórica, que gracias a las herramientas brindadas por la justicia transicional, nos ha permitido construir relatos de la realidad de la violencia armada en este país, relatos que antes no se conocían y que ahora se hacen luz, que ilumina el nuevo camino de construcción de nación, en donde muy poco empieza a quedar oculto y una nueva historia se escribe. En el encuentro con cada víctima y también con las comunidades que componen una zona microfocalizada o que se acercan a una de las oficinas ocurre un diálogo, en el que asisten traductores simultáneos que aportan a la reconciliación, y como quiera que sea, son portadores de cambios.

5.7.4 **Aprendiendo y desaprendiendo de la mano de las víctimas en el Magdalena**

Autor:

Luis Alfonso Ruíz Alegría
Dirección Territorial Magdalena

Al estudiar las solicitudes de registro, comienza a emerger una realidad desconocida: la situación de despojo y abandono en el departamento del Magdalena es tan grave, tanto por su densidad como por los sofisticados mecanismos para hacerlo. Buscando situar las solicitudes en el espacio y el tiempo, fuimos “descubriendo” como en el panorama nacional, el departamento del Magdalena se ha ubicado entre los departamentos con más desplazados forzados y a Ciénaga y Santa Marta, como las ciudades que más recibieron a campesinos que huían de los horrores de la guerra.

Realidades desconocidas para la otra Colombia, que ve a Santa Marta y a El Rodadero, como el paraíso para venir cada fin de año y pasarla bien, y a Fundación, Ciénaga como pueblos cercanos de Santa Marta. Muy seguramente Pivijay, El Retén, Algarrobo, El Difícil, Ariguaní, Concordia, Guamal, Pijiño del Carmen, Pueblo Viejo, Remolino, Salamina, San Zenón, Santa Ana, entre otros, no serán más que nombres de pueblitos difíciles de ubicar en la geografía del departamento. De pronto Plato podrá ser recordado por un cuentachistes de televisión y Chibolo, porque fue noticia por los paramilitares y figuraron en el escándalo de la “parapolítica”. Y Aracataca por ser la cuna de García Márquez, pero en general el Magdalena solo es playa, brisa y mar para muchos colombianos.

En medio de los relatos y de sus ampliaciones, con las cartografías sociales, que permiten las reconstrucciones de lo pasado, hallamos, detrás de las lágrimas que siempre vuelven, de las rabias contenidas por años, de las justas reclamaciones y de la paciencia que se agota, en el departamento del Magdalena, que el movimiento campesino, de la ANUC, proveniente de Sucre, inició en los años 80 procesos de acceso a la tierra, que en el sur-centro del departamento el Incora adjudicó tierras, que esa lucha campesina

se trasladó paulatinamente hacía el norte, haciendo presencia en Pivijay, Fundación, El Retén, Aracataca. Y que la guerra, con todos sus artilugios y maniobras, fue cerrándole el paso y acabó por llevarlos a las calles, semáforos y barrios de invasión de las grandes y pequeñas ciudades del caribe, donde aún hoy permanecen obstinados por retornar.

Encontramos, en los relatos y en nuestras pesquisas que el capital trasnacional con la fuerza violenta de las armas se vuelve cíclico y caprichoso, se hizo presente, a comienzos del siglo pasado, en Aracataca y Zona Bananera, para continuar con la exportación bananera con otros nombres Dole, Chiquita o para implantar la nueva industria de la palma aceitera, coincidiendo, ayer como hoy, en que continúa pasando como testigo mudo de las atrocidades el largo tren de 175 vagones que hoy no lleva banano sino carbón, que inunda y oscurece la bahía, así como la conciencia ecológica de muchos dirigentes que permiten el deterioro ambiental.

Hemos aprendido a subir la Sierra de Nevada de Santa Marta, acompañando a los primeros colonos, aquellos que venían huyendo de la “violencia” de mediados del siglo pasado, que desde el Tolima, Cundinamarca, el Quindío o el Valle, para no citar sino unos pocos departamentos interiores, comenzaron a sembrar café, a cultivarlo y beneficiarlo con las prácticas de sus abuelos, que con sus corridos y rancheras, evocaban y añoraban su lejanas y andinas tierras, pero que también, con el paso de los años, cantaban sus historias o las veían reflejadas en los vallenatos; cómo con el paso del tiempo, ya no eran cachacos sino costeños o serranos, que aprendieron a compartir parte de la Sierra con los indígenas, a disfrutar y vivir de una de las grandes maravillas de nuestra geografía, hasta cuando llegó el horror de la violencia, disfrazada de bonanza marimbera primero, luego del camuflaje guerrillero y por ultimo de paras y bandas criminales, como eufemísticamente les llaman ahora.

Desbrozando el contexto de violencia, descubrimos cómo el despojo y el hacer abandonar la tierra, no fue una consecuencia de la “refundación de la patria”, sino básicamente podría considerarse como el objetivo principal, atendiendo a las riquezas del territorio, unas veces estratégicas para hacer la guerra, pero en las mayorías de las veces, por su potencial y valor económico. Con tristeza hemos comprobado que lo que se advertía desde algunos pocos sectores de sociedad civil, como el de los defensores de Derechos Humanos, que hablaban de repoblamiento, del actuar mancomunado o de

franca y abierta connivencia de los paras con el Estado, en muchas ocasiones es una realidad. Que, en medio de esa “realidad” que nos negábamos a ver y evidenciar, muchas vidas se frustraron, tantos esfuerzos comunitarios quedaron a la vera del camino, ¡tantas viudas y huérfanos han quedado!

Tenemos que enfrentarnos a realidades como que los predios se pierden en la desactualizada cartografía oficial, que dejó de “hacerse” porque a los topógrafos los mataban o amenazaban o porque los campesinos no pudieron salir a “denunciar” sus predios, los que podían adquirir o los que perdían; pero también, por cuanto muchos predios que los campesinos hubieron de dejar abandonados ya no quedaban en Chibolo o Plato, sino que pertenecen al reciente municipio de Sábanas de San Ángel o ya no está en las planchas No. 1 de Ciénaga sino, que por lo nuevo del municipio de Zona Bananera aún no aparecen en ese municipio. Conflicto tan absurdo, que para delimitar, controlar y sitiar a la población civil terminó creando –impunemente– nuevas municipalidades y poniendo nuevos gobernantes.

También, así es la esperanza, encontramos que esas mujeres, hombres, ancianos, niñas y niños se aferran a este último vagón de verdad, justicia y reparación; en cada jornada comunitaria o en cada entrevista, están prestos a recordar, así duela, a remover las dolorosas secuelas del recuerdo y a buscar en las telarañas de la memoria quien era el vecino, qué y cómo se cultivaba, donde se vendían las cosechas, que fiestas celebraban, como se construyó la escuela, como se llegó a la finca, quienes eran los de la junta, como fue el ingreso de los armados, cómo fueron las horas de angustia del horror del desplazamiento y también, quienes fueron nuestros muertos y nuestras mujeres vejadas. Lo recuentan con la ilusión de volver a mirar salir el sol desde la ventana de la casa de madera, con patio, con gallinas y gallos saludando cada día, de saber que los caminos sinuosos y rebeldes esperan por un mejor mañana, de contar con el sueño que la justicia, demorada y lenta, comienza a llegar, que la restitución ya no es un sueño, sino una tangible realidad.

Bebemos continuamente de la sapiencia de la experiencia ajena convertida en justicia transicional y de allí hemos construido y deconstruido el dinamismo del derecho, que debe estar puesto al servicio de la solución de la controversia, que no puede anquilosarse en el reducido espacio del altar de los incisos, ni en la inmutabilidad de la definición de propiedad, ni en los astutos argumentos de “compré de buena fe”, “eso era lo que valía” o la eterna y recurrente de negación del conflicto y sus víctimas.

Aprendimos y enseñamos que los Derechos Humanos, viejas conquistas de la humanidad, deben ser aplicadas a todos estos casos concretos; que los postulados de los principios rectores de Deng, o los principios Pinheiros no resultan letra muerta cuando deben soportar nuestras pretensiones; que los derechos económicos, sociales y culturales –no como derechos programáticos, sino considerados como soluciones tangibles enmarcadas en una orden judicial– son materializables, con una entidad responsable de su cabal acatamiento. Sí, todo esto hemos aprendido y construido con nuestros solicitantes: nuestras víctimas.

Hemos comprendido que las presunciones legales que reconoció la ley, son de las mejores herramientas para reconstruir la historia del despojo y el abandono; no obstante, cuán difícil ha sido el reto para que la judicatura y algunos de nosotros, debemos decirlo, desestructuremos lo aprendido, que nos recuerda de tanto en tanto que el proceso de restitución de tierras, pertenece o se debe a la justicia transicional y es por ello que difiere en concepción y en aplicación al todo poderoso y rituado proceso ordinario civil, que debemos desaprender ya!. Que por el contrario debemos tener grabado en el sentir que en restitución de tierras, se aplican las concepciones pro víctima, que la limitada intervención del opositor y en contra de quien la ley quiso justamente, invertir la carga de la prueba, no es una concesión es un derecho.

Aún falta, es cierto, tenemos por delante un compromiso con la historia de este país: hacer factible el enfoque transformador que inspira la ley; compromiso y reto que involucra no solo a esta Unidad de Restitución de Tierras –como simplemente nos llaman y nos llamamos–, sino a toda la institucionalidad del país. Compromiso y reto finito en el tiempo. Ya apenas nos quedan seis años y meses, que nos exigen, consideramos nosotros aquí en la región, que debemos cubrirlos de legitimidad, de devolver la confianza y la creencia de la gente en las instituciones, y eso solo se consigue si nos aplicamos en lo que hacemos, si asumimos esta tarea como el compromiso más importantes de nuestras vidas, al fin y al cabo lo es: es lo que dejaremos a nuestros hijos.

5.7.5 Detrás de los expedientes

Autor:

Mónica María Rojas Rivera
Dirección Territorial Valle del Cauca

La jornada que inició desde muy tempranas horas debía dar sus frutos unos meses después, pero a las 9:00 de la noche se tendrían los primeros resultados: rostros esperanzados y apretones de mano, que transmitían compromiso por parte de los funcionarios responsables de convertir las resoluciones de inclusión entregadas ese mismo día a 50 solicitantes de tierras, en fallos judiciales favorables para las víctimas de despojo y abandono forzoso de tierras en el Valle del Cauca.

Hacia las 8:00 de la mañana del miércoles 14 de agosto de 2013, dos funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras llegaron a la ciudad de Armenia en busca de Soledad,¹⁴⁵ una mujer de 70 años, de escasa estatura, contextura delgada, cabello corto y brillante como el sol, con amplia capacidad de diálogo, pero sobre todo, de escucha.

La hermana de Soledad, otra mujer aún mayor que ella, se dispuso a preparar los tragos (primer café del día), con el fin de atender la visita que para ellos era la más anhelada en tantos años de desesperanza.

Los funcionarios llevaban en sus manos el documento que certificaba la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas, lo que significaba el avance a una segunda etapa del proceso, en la cual un Juez sería el encargado de fallar.

Superar ese primer paso, significó para Soledad una luz en el camino que le falta por recorrer, según ella misma lo expresó, ya que durante 20 años ha venido esperando a que alguien del gobierno le tienda la mano y le diga que le devuelve algo de lo que la guerrilla de las Farc-EP le quitó, cuando apenas era una jovencita y veía la vida de mil colores al lado de su familia.

¹⁴⁵ Soledad, nombre cambiado para proteger la identidad de la persona.

Ese avance fue gestado por ella misma, pues junto a su hermano logró demostrar que el predio que estaba solicitando era de su familia y aportó las pruebas que los abogados, ingenieros, topógrafos y sociales le pedían.

En medio del afán de los funcionarios por terminar la notificación y poder cumplir con la meta de entregar 49 notificaciones más en Trujillo, Buga, Bugalagrande, Riofrío y Bolívar ese mismo día, hubo una pausa que los dejó en un silencio perplejo y sorprendidos hasta el sol de hoy.

Ellos nunca imaginaron la historia que había detrás de Soledad y detrás de esos expedientes, pues esta señora con muchos más años que ellos, y menos estudios, ya que a diferencia de estos que tenían posgrados en universidades renombradas, Soledad solo cursó primero de primaria y aprendió a leer y escribir después de los hechos victimizantes que la obligaron a abandonar sus tierras, solo con el fin de narrar su propia historia ante la oficina de Restitución de Tierras en Cali, y en casi 200 páginas escritas a mano en un cuaderno, donde la tinta verde ocupaba todos los renglones de principio a fin.

5.7.5.1 Relatos de dolor y sangre

Soledad, como se hace llamar para no evidenciar su identidad por encontrarse aún en situación de amenaza, relata línea a línea la historia de su familia desde el momento en que su padre se negó a entregar la casa y un hijo a las Farc-EP en el municipio de Riofrío en 1994.

La María era el lugar donde Soledad se reunía con toda su familia, conformada en aquella época por sus padres y nueve hijos, para disfrutar de las festividades navideñas y ocasiones especiales.

La finca, además de servir como vivienda y lugar de reunión familiar, era utilizada como sustento mediante el cultivo de café y árboles frutales, además gozaba de una vista sinigual del paisaje que rodea al municipio de Riofrío y parte del Valle del Cauca.

Su drama empezó en plena cúspide de la masacre de Trujillo, cuando el padre se negó a entregar su casa y a uno de sus hijos, a partir de ese momento el grupo guerrillero los visitaba constantemente para amenazarlos

hasta que en uno de los encuentros, Soledad se enfrentó a una subversiva y fue marcada como objetivo militar, razón por la cual debió salir de su propia casa a refugiarse donde otros familiares. Con el tiempo, sus padres y hermanos también debieron desplazarse ante el asesinato, frente a su madre y en su propia casa, del hermano que no accedió a enlistarse en las filas guerrilleras.

La obstinación del padre por no perder lo que había levantado con tanto esfuerzo, lo hizo retornar unos meses después a la casa y fue allí donde también encontró la muerte a manos de los mismos verdugos de su hijo.

Años más tarde su madre y otro de sus hermanos murieron, desde ese entonces la familia de Soledad se desintegró y cada uno tomó camino por ciudades y departamentos distintos.

El predio de 18 hectáreas con 1.625 m² donde siempre se reunían para festejar, se convirtió en refugio de los grupos al margen de la ley; los cultivos que tenían se acabaron y con ellos la felicidad de un hogar.

5.7.5.2 El llamado a nuestra tierra

Pese a los hechos violentos que debió enfrentar, esta familia decidió recuperar la tierra que sus padres labraron para sus hijos. Soledad y uno de sus hermanos viajaron hasta Cali para pedir ayuda a la Unidad de Restitución de Tierras porque vieron en esta entidad, la posibilidad de recuperar lo que les perteneció y les fue arrebatado por los violentos.

Ante la solicitud, los funcionarios se dispusieron a realizar las actividades tendientes a la recolección de pruebas que viabilizara la inclusión de esta familia vallecaucana en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, por lo que lograron presentar la demanda ante el Juzgado Civil Especializado en Restitución de Tierras en Guadalajara de Buga.

Aunque la demanda fue admitida, la Unidad de Restitución de Tierras, tiene un gran reto y es que debe aportar más pruebas, ya que por las particularidades del caso y el difícil acceso al predio, el juez la devolvió y está a la espera de que se alleguen las nuevas pruebas solicitadas por él.

Ante esa dificultad los funcionarios hallaron una oportunidad para fortalecer los conocimientos y la experiencia adquirida en estos años de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en la que han encontrado miles de historias de colombianos que les han dejado gratos recuerdos y enseñanzas de vida y aprendizaje profesional.

Mientras tanto Soledad espera a que la llamen a audiencia para contar con sus propias palabras la historia que quiere dejar atrás, pero que promulga como un acto de valentía en memoria de sus familiares, que yacen en la tumba como víctimas del conflicto armado que se libró en sus tierras.

5.7.5.3 Volviendo a casa con el deber cumplido

Después de despedirse de Soledad en su humilde casa alquilada entre varios hermanos, los funcionarios que salieron de comisión ese día, recorrieron cinco municipios más en el norte y centro del Valle del Cauca.

La distancia entre uno y otro no fue un impedimento para notificar las 49 familias restantes. Un parque, la plazoleta de la iglesia del Señor de los Milagros en Buga, la tapa del baúl de un carro, la vieja mesa arrinconada en una alcaldía sirvieron como testigo de las firmas que los solicitantes de restitución hicieron con sus propias manos, con el fin de sellar el pacto entre Gobierno y víctimas para un mejor futuro y una nueva historia que renacería en sus vidas.

Hacia las 9:00 de la noche se firmó la última notificación en la ciudad de Buga y los funcionarios partieron a Cali con la satisfacción del deber cumplido, para madrugar al día siguiente y dar inicio a la etapa judicial que hoy en día ya dio frutos en varios de los solicitantes que firmaron ese día.

5.7.6 “La restitución me cambió la vida”

Autor:

Sindy Zea Sierra

Dirección Territorial Córdoba

5.7.6.1 El caso Funpazcor desde la vida de un parcelero restituido

Guillermo Alfonso de Hoyos es un hombre de 69 años, cuya visión se encuentra algo reducida tras la cirugía de cataratas que le practicaron hace más de 6 meses, lo que le ha impedido volver a trabajar en los oficios informales que le generaban ingresos para mantener su familia. Así como él, un gran porcentaje de parceleros restituidos en Santa Paula se encuentran en condiciones de desempleo o desempeñándose en actividades informales. Ahora, gracias a la restitución de sus predios, la vida les presenta una nueva oportunidad de salir adelante.

Guillermo es un campesino innato, siempre ha encontrado en el trabajo rural el sustento para su familia. “Todo el tiempo me ha gustado el campo y he vivido de él, vendí marranos en una bicicleta por mucho años”, afirma.

Sin embargo, en su vida ha tenido que sortear múltiples situaciones, el homicidio del mayor de sus 3 hijos, el desplazamiento a manos de los hermanos Castaño y los duros estragos del desempleo.

En una de las crisis económicas más fuertes que ha atravesado la familia de Guillermo, a causa de la falta de empleo, llegó a su vida la posibilidad de ser acreedor de un predio a través de Funpazcor. “Eso fue como algo que Dios me mandó”, afirma Guillermo. Aunque él siempre se ha “rebuscado” con la venta informal de cerdos y trabajando en fincas ajenas, la posibilidad de tener un terreno lo alegraba.

Presentó la solicitud y salió favorecido, pues cumplía con los requisitos: personas en precarias condiciones económicas, que no tuvieran ningún bien raíz y que de cierta manera tuvieran relación con el campo.

Tiempo después de salir escogido como beneficiario, comenzó a trabajar las 4.8135 hectáreas otorgadas por la Fundación fachada de las AUC. “Seguí

criando mis marranos, además cultivaba maíz y logré comprar mi moto para vender mis animales”, recuerda con entusiasmo.

“Todo el mundo tenía que ver conmigo, porque ahorré y conseguí mis cositas con lo que me ganaba de los cultivos y los marranos”, recuerda Guillermo. Sin embargo, cuando todo estaba marchando de la mejor forma, comenzaron las amenazas por parte de los servidores del ‘Clan Castaño’, quienes afirmaban que “ya estaba bueno” y que debían salir cuanto antes.

Guillermo, por su carácter recio se rehusaba a dejar lo que había construido con gran esfuerzo durante 11 años, y que además había traído a sus vidas tanto progreso. Pero la presión aumentaba, se hicieron evidentes hechos como pérdida de animales, ganado en los cultivos para estropearlos, motos rondando los predios en la madrugada y visitas constantes para dejar mensajes amenazantes que imponían negociaciones lo antes posible.

“Cuando ya tenía todo listo para meter una máquina para arar el terreno, se me metió un hombre las 3 de la madrugada a decirme que si seguía adelante con eso me atení a las consecuencias”. Ante este hecho contundente, la familia no tuvo otra opción que negociar la parcela por el valor sugerido por Funpazcor, bastante inferior al precio real de los terrenos y tratar de comenzar una vida lejos de lo que aman, el campo.

En la ciudad, donde los cerdos no tenían espacio para habitar como en el campo, poco a poco fue escaseando la comida, el dinero y las ilusiones.

Con el dinero que Guillermo obtuvo de la venta de la parcela logró comprar una casa a un conocido que según su parecer “lo embolató”, pues la vivienda se encuentra con grandes problemas estructurales: se hunde, se inunda, está llena de goteras y el techo está a medio poner “ojala vieran donde vivo yo y todas las necesidades que pasamos”, asegura con la voz entrecortada.

El problema del desempleo es un gran enemigo contra el que Guillermo, su esposa y sus tres hijos, han tenido que luchar. Si bien las condiciones mejoraron durante el tiempo que habitó en Santa Paula, después de ser despojado todo se tornó peor.

Ahora, a sus 69 años, con su salud quebrantada, todavía debe enfrentarse a la lucha diaria por conseguir dinero para subsistir. Con lo único que cuenta es con la mensualidad que les envía una hija que se fue para Medellín a

trabajar como empleada doméstica, con la ayuda humanitaria que recibe de la Unidad para las Víctimas y con los ingresos que él mismo se paga por trabajar en las adecuaciones de su parcela.

Guillermo visita a diario su parcela movilizándose en su bicicleta desde su residencia en Montería. A pesar de que asegura que no tiene las mismas fuerzas, se destaca por su compromiso con cada una de las actividades que realiza en su tierra, de donde obtiene recursos para subsistir durante la convalecencia de la cirugía de cataratas que le practicaron hace 55 días.

“No se imagina cuánto le agradezco yo al señor Rodrigo Torres y a toda la gente de la Unidad por la atención prestada, la restitución ha cambiado mi vida y en ella tengo puesta toda mi fe para salir adelante”, expresa con vehemencia ante sus compañeros restituidos.

5.7.7 Cuando de sentimientos se trata: no es solo devolver tierras, es devolver esperanzas

Autor:

Anónimo

Dirección Social Nivel Nacional

Este documento involucra al lector en la historia simple de un funcionario que un día decide ser parte de un proceso de reparación integral a víctimas del conflicto, quien pensaba:

Dependiendo el modo en que sea sugestionado un sentimiento, este puede llevarnos a vivir una experiencia positiva o negativa del mismo,¹⁴⁶ y cuando se habla de sentimientos, es inevitable evocar aquellos que nos invaden cuando por primera vez somos conscientes que hacemos parte de un programa de restitución de tierras, y en mi caso, fue el temor. Sí, hacer efectivo un trabajo de justicia y reparación integral a víctimas del conflicto ¡en medio del conflicto! cuando lo ideal sería, no tener que restituir ningún derecho vulnerado de ninguna víctima violentada. Pero en este caso los ideales no son estos, sino que se trata de entender que hacemos parte de un proceso que aun sin estar cesada una guerra interna, es sin lugar a dudas, una situación que pone en aumento el riesgo de cualquier profesional.

Pero es ahí precisamente donde deben surgir las motivaciones que amortigüen los temores e impulsen a apostarle a este trabajo; en mi caso fue, indudablemente, el darme cuenta que haría parte de un proceso histórico en el que devolviendo lo material reconstruiría los sueños de miles familias que un día fueron despojadas de lo más propio de cada hombre: la esperanza. Definitivamente tenía, a través de esta labor, una cita con la historia. Y por mi país y por mis convicciones no podía bajo ningún pretexto faltar ella.

¡Qué problema tan complejo este de la posesión de la tierra! Pensaba, y venía a mi mente constantemente el fragmento de Rousseau que reza:

¹⁴⁶ "Desde el punto de vista de los sentimientos y de los actos que los sentimientos provocan, puede, según las circunstancias, ser mejor o peor. Todo depende del modo en que sea sugestionada". Gustave Le Bon

El primero a quien, después de cercar un terreno, se le ocurrió decir “Esto es mío”, y halló personas bastante sencillas para creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil. Cuántos crímenes, guerras, muertes, miserias y horrores habría ahorrado al género humano el que, arrancando las estacas o arrasando el foso, hubiera gritado a sus semejantes: “¡Guardaos de escuchar a ese impostor; estáis perdidos si olvidáis que los frutos son para todos y que la tierra no es de nadie!”¹⁴⁷

¡Cuánta verdad en esas palabras!, qué distinto sería el mundo si entendiéramos que la tierra es de todos, si nos percatáramos por fin de que lo que tomamos de ella es prestado y que tomar de ella más de lo que necesitamos es codicia y si aceptáramos por fin que los bienes que nos sobran son bienes robados a los pobres que los están necesitando. Pero la realidad es esta, ya no hay lugar a lamentaciones, no tiene sentido añorar lo que pudo haber sido y no fue, ahora lo que queda es trabajar por la dignificación de la realidad que nos toca y esa realidad que nos corresponde precisamente es la de la propiedad privada, despojada violentamente a manos de quienes, a través de la intimidación y el terror, arrebataron los sueños y esperanzas de miles de colombianos encarnadas en sus tierras.

Restituir tierras es un proyecto de justicia, es un proceso de dignificación al colombiano que algún día, durante la noche oscura de nuestra patria, tuvo que salir intempestivamente de su terruño y refugiarse en la inclemente y cruel ciudad. Para el colombiano que en algún momento se sintió olvidado por el Estado y que se sintió desprotegido e irreconocido, cuando desde el sofisma se le llamó “migrante interno” y no desplazado como tristemente correspondía. Por esos colombianos trabajamos y son ellos los que le dan sentido a este gran proyecto.

La tarea es ardua y está sembrada de escepticismo e incredulidad por parte de gran parte del país, que ve con desconfianza cómo un proyecto tan ambicioso se ha empezado a desarrollar en medio del conflicto. Pero este panorama hostil en vez de amilanarnos nos motiva, nos hace salir al campo con la frente en alto y nos hace llevar las banderas de una nación que, pese a más de medio siglo de conflicto, yace erguida y lucha por defender y restituir a sus hijos víctimas de la barbarie. Nos hace llevar con orgullo la bandera de una nación que no se rinde, que entiende que el cambio no se da de la noche

¹⁴⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. El origen de la desigualdad. El Aleph.com. 1999

a la mañana, pero que no se avanza si no se camina y aunque este programa es apenas el comienzo de una gran cruzada que debe culminar en una paz duradera, vale la pena y es absolutamente necesario empezar con lo poco para lograr lo mucho.

Vamos del miedo a la esperanza, lo sabemos cuándo descubrimos en los ojos de nuestras víctimas reclamantes esa ilusión en el momento de volver a ver esas tierras que tuvieron que dejar invadidas por el terror y que hoy les devolvemos. Para sorpresa de muchos, un 66% de ellos han retornado a su propiedad,¹⁴⁸ definitivamente nuestro país está lleno de soñadores, las utopías se vuelven realidades y esos cientos de miles de víctimas que apoyamos en nuestro programa, nos demuestran día a día que vale la pena soñar y que los sacrificios son grandes pero la recompensa al final del camino bien vale la pena cualquier esfuerzo.

El retorno de esas familias, de manera especial la de los campesinos que vuelven a sus fincas, nos hacen constatar que nuestro trabajo no se limita a restituir tierras sino que va más allá, trasciende y se convierte en una tarea hermosa: devolver la esperanza y sobre todo hacer realidad esa sentencia de Emiliano Zapata: “Al final, la tierra volverá a quienes la trabajan con sus manos.”

Y es así, como un proceso de restitución de tierras, simple y llano para el desentendido, está permeado de muchos sentimientos, que a su vez, está acompañado de otras muchas emociones, y no solo de la víctima reclamante, sino por la historia de aquel funcionario que un día decidió hacerle frente a ese sentimiento de temor y que día a día, a través del ejercicio constante de entrega y dedicación a su oficio, ha logrado no solo vencer sino conquistar el sentimiento de esperanza.

¹⁴⁸ Ver: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/79-noticias/1163-alrededor-del-66-de-los-beneficiarios-de-restitucion-viven-o-trabajan-en-sus-predios>

5.7.8 Felisa y Volverio, una quimera que se hace posible¹⁴⁹

Autores:

William Molina Merchán y Dirección Social
Dirección Territorial Córdoba

Cuando se quebró la espalda al caer del techo de una casa en la que trabajaba haciendo reparaciones, el señor Volverio¹⁵⁰ solo pensaba en sus hijos, en Felisa, su compañera y esposa que en tantas jornadas le había acompañado con las manos prestas para trabajar la tierra y los pies dispuestos para salvar la vida cuando fue necesario correr dejando la parcela atrás. La caída prometió convertirlo en dependiente, aún para las tareas más básicas y sin embargo, la voluntad y las ganas, los cuidados de Felisa y los proyectos para los hijos, hicieron el milagro de ponerlo a caminar.

Habitaron Montería en un sector lleno de nuevos riesgos, peleas constantes, ruido de “picós”, inundaciones titánicas y familias numerosas; Felisa y Volverio, dispusieron sus jornadas para asumir su nueva condición. Salidos hacía una década de la parcela en la que apostaron por sembrar entre esperanzas y deseos, algo de yuca, un poco de ñame, algunas frutas y apacentar las vaquitas, así, en diminutivo, como se refieren ahora a todos los animales, esos que bautizan los nietos con nombres de la televisión. Doky, se llama el perro.

Felisa, que se reclama con méritos, la heroína de su propia historia, se llena de emociones cuando habla de la esperanza, la que llegó con la tierra que les entregaron como propietarios y socios, de la que fueron sacados porque “el patrón necesitaba las tierras”. Funpazcor les ofreció la tierra en calidad de socios, aunque nunca recibieron beneficios compartidos; tampoco podían disponer de la tierra que en papeles era suya; no podían cultivar lo que querían ni tener más ganado del que autorizaban “desde arriba”, como se refieren a quienes puntualmente les vigilaban y visitaban para controlar el manejo de la tierra en la que soñaban cultivos y ganados propios.

¹⁴⁹ Texto construido a partir de experiencias y entrevistas realizadas por el Área Social de la Unidad de Restitución de Tierras, en la Dirección Territorial Córdoba.

¹⁵⁰ Volverio y Felisa son personajes reales, aunque no son estos sus nombres. Se trata de parceleros restituidos en la hacienda Santa Paula que, han sabido llevar su parcela de a poco y con trabajo a la condición ejemplar que hoy se les reconoce.

Los insumos, las necesidades y contingencias para alimentar el ganado ajeno, corría de cuenta de los parceleros y las ganancias no se veían; treinta y cinco mil pesos mensuales debían alcanzar para solventar los gastos y criar los hijos, para los pasajes al pueblo y la droga si se enfermaba un hijo, la Felisa o cualquiera de los animales. Era todo lo que les pagaban y se les permitía producir: ¡treinta y cinco mil pesos mensuales!

El dinero que les dieron para que abandonaran la parcela, con vida, no se compadecía del precio real del trabajo, ni las posibilidades de esa tierra; dinero que no alcanzaba, ni para comprar un rancho en la Montería convulsionada, ciega y sorda de hace veinte años y, como la necesidad vuelve creativos a los que tienen esperanza, pero es la materia prima de quienes viven de los demás, la cuota inicial del rancho les fue estafada por uno de tantos tramitadores de lotes, vendedores de ilusiones. Así, estafados y con dos hijos, aprendieron a trabajar en lo que les diera el pan para la mesa, el colegio para los hijos y la certeza de un techo en el que reposar las angustias.

Volverio, aprendiz de albañil y Felisa, madre comunitaria, ambos con alma de campesinos, aprendieron de la ciudad a trabajar con horarios, a planificar gastos y sueños mientras hallaban posibilidades de recuperar la tierra.

Así se hicieron solicitantes de restitución y como el que persevera alcanza, en febrero de 2012 regresaron a su parcela en Santa Paula; con los hijos ya crecidos, profesionales con hijos y las ganas de hacer que de la tierra trabajada les diera lo que saben sembrar. Con proyectos productivos vieron la posibilidad de semillas, de vacas para los corrales que de a poco y con esfuerzo van dando resultados; a diferencia de algunos restituidos, Volverio y Felisa se hicieron a la tarea de poner bonita la parcela, de ponerla a producir; desde un rancho artesanal ven pastar las vacas, corretear los veinte pollitos y siembran el jardín de entrada a la casa que esperan construir con los subsidios prometidos por el Estado.

Como la mejor medicina es el trabajo en lo que apasiona, la espalda de Volverio, que no sale de su parcela, le permite sembrar ahuyamas, berenjenas, habichuelas y las bases de un galpón para que las gallinas respeten el maizal; acompañado de Doky, soporta el miedo a los truenos, los rumores de nuevas violencias y sueña con comprar otro pedazo de tierra para darle a cada hijo un pedazo de lo que ha sabido hacer realidad. Felisa, lo acompaña en fin de semana, ella vive con los hijos en la ciudad hasta que se levante la casa;

comparte con su Volverio la convicción de que el miedo es lo más difícil de derrotar para lograr lo que quieren, saben que acceder al agua potable es la necesidad urgente y que el mejor lugar de la parcela es aquel en que se trabaja, porque así es como se ven, abuelos, propietarios de su tierra y dispuestos para las jornadas.

Una tarde de trabajo conjunto, cuando el sol se escondía y sin focos que apoyaran el trabajo de la mirada cansada, a lo lejos divisaron, Felisa y Volverio, puntos blancos desplazándose por donde otrora se paseaban los traficantes de muerte; el pánico de otras jornadas se hizo silencio entre ellos que permanecieron de la mano tratando de adivinar la ruta que tomaron, la lentitud de los pasos; felizmente se trataba de algunas vacas perdidas que buscaban el corral; el hecho retrata la prevención constante y el temor de que la violencia regrese.

Cuando se miran recuerdan los trabajos, la espera, algunas angustias y saben que la fe los mantiene unidos, saben que hay que cuidarse y que la tierra hace parte de ellos y por eso la cuidan. Como Volverio está flaco se prometen que irá al médico porque las faenas son arduas y las vacas confían en él, en el pasto que procura mantener verde a pesar del verano intenso, en el agua que saca de un pozo para que ellas la conviertan en leche y ésta se haga quesos para sus hijos. Sí, han entendido que se trata de armonizarse con la tierra, con los animales y los escasos vecinos que se detienen a conversar cuando van de camino a ese otro mundo que es la ciudad.

5.7.9 Las gentes de mi tierra: a don Ernesto, además de robarle la tierra le “arrancaron” la casa¹⁵¹

Autor:

Doris Elena Alzate Gómez
Dirección General

Tal como en la película *La Estrategia del Caracol*, a don Ernesto, además de desplazarlo de sus cuatro fincas en un municipio del departamento de Antioquia, le “robaron” literalmente su casa. Techos, baños, paredes y todo cuanto de ella quedaba en la vereda de donde fue desplazado, fueron trasladados de su predio a otro de un despojador.

A sus 65 años, con su típico sombrero antioqueño, la expresión de don Ernesto denota tristeza, recelo. Me pregunta de cuál oficina es que yo voy, y aunque le menciono que soy de la Unidad de Restitución de Tierras, solo hasta que le recuerdo “la oficina de la Floresta” (sede anterior de la Unidad de Restitución de Tierras), don Ernesto accede a concederme la entrevista que ya previamente había sido concertada con su esposa.

—¡Ahh, si viene de la oficina de La Floresta, entonces sí le cuento todo!— asevera don Ernesto.

Tal vez, la comunidad aún no distingue mucho cuando se le habla de Restitución de Tierras, pero sí sabe con certeza de qué se trata cuando se le menciona que somos funcionarios de la casa donde les recibieron las solicitudes para reclamar las tierras que les robaron. Ya el imaginario tiene una cosa clara: —¡Si es de la oficina de La Floresta, entonces sí le doy la entrevista!.

— Pero acá trabajando ¿sí tenemos talento pa’ la entrevista?, me pregunta.

— Por supuesto, le digo. ¿Cómo le voy a ocupar el tiempo que debe trabajar?

Y así continúa la entrevista en medio de la chaza que tiene don Ernesto al pie de una institución, donde de manera permanente es interrumpido para su-

¹⁵¹ El nombre real del entrevistado fue cambiado.

ministrar chicles, galletas, maní, tinto, gomitas, manzanitas de coco, etc. Otros se acercan con el ánimo de “comprar” pero se intuye que es más para mirar con quién se está entrevistando el señor que allí vende... Miran con recelo, escuchan las preguntas algunos con desconfianza, otros con curiosidad.

Don Ernesto fue desplazado, por puro miedo, miedo a que le reclutaran sus hijos.

— La guerrilla invitaba mucho a los dos hijos mayorcitos que estaban entre 12 y 13 años para que se fueran con ellos, nosotros viendo que de tanto “rogales” y de miedo que se dejaran convencer, tomamos medidas. La primera fue que mandé los hijos pa’ donde la abuela, y la esposa mía y yo nos quedamos otro tiempo porfiándole...

... nosotros seguíamos “frentiando” pero ya se iba poniendo malo... entonces ya saqué a mi señora también.... Yo me quedé al frente a ver si resistía. ¡Con esa pereza de salir de la finquita!

Y es que don Ernesto con razón no quería dejar su finca en un municipio de Antioquia, pues “su finquita”, la constituían 4 fincas de aproximadamente 30 has cada una y que habían sido heredadas.

— “Con papeles tres, una sin papeles pero heredadas”, arguye.

Sin embargo, luego de dos masacres, según él, primero dos vecinos y luego en 15 días otros tres que fueron encontrados con una boleta donde decía que 13 más estaban en la lista para ser asesinados, ya fue irreversible, decidieron dejarlo todo.

— “Yo tenía algo maluco con un colaborador de la guerrilla”, reconoce don Ernesto, como sintiéndose en cierta medida culpable por su situación. Y cuando indago a qué se refería con “maluco”, era que “el colaborador” estaba talando la madera de las fincas de don Ernesto y al este reclamarle le dijo que lo acusaría con la guerrilla.

— “Y estaba mandando a matar la gente y lo cierto fue que mi Dios es muy grande y muy poderoso y no me mandó a matar a mí primero, porque en esa lista decían que habían otros 13 “fichaos” pa’ matarlos. Entonces ahí sí me fui dejando todo con la puerta casi abierta y que mañana o pasado mañana regresaba y nunca más volví.”

La familia de don Ernesto, fue una más de las desterradas en el año 2002, época en la que se presentó el pico más alto de desplazamiento en el país, pues según cifras del Registro Único de Víctimas, en el año 2002 hubo casi cien mil familias expulsadas de su lugar de origen. Sin embargo lo paradójico es que don Ernesto no declaró su condición de desplazado, pues... -“uno por allá está muy dormido y no se da cuenta de las cosas, entonces no denunciemos el desplazamiento”, comenta don Ernesto.

— Así, zongo zorongo- comenta don Ernesto—, el “colaborador” se quedó con muchas fincas de la región.

Fue tanta la tristeza de don Ernesto por tener que abandonar sus fincas que sufrió un infarto y debió ser intervenido.

— Es que yo soy un discapacitado, pues fui operado de corazón abierto, dice mostrando su cicatriz. Es que me dio como un trauma o algo así, porque yo me acostaba con miedo a que llegaran a matarme, pero también todas las noches soñaba que trabajaba en la finca. Yo no le comentaba nada a mi familia como pa’ no traumatizarlos.

Luego de diez años, la esposa de don Ernesto recibió una llamada de alguien que quería comprarle las tierras. Ella, ingenuamente, dijo dónde encontrar a su esposo y efectivamente el comprador llegó argumentando que el hijo de quien le quitó las tierras había negociado con él, y había dicho que “a don Ernesto no le interesaban esas tierras”, por tanto el comprador quería legalizar una transacción.

— Yo le dije - cuenta don Ernesto, con cara de asombro- ¡Pero es que yo no le entiendo de qué me está conversando!... yo por allá no he conversado con nadie... es que yo a ese tipo ni lo conozco... hace por ahí 12 o 13 años no lo veo y yo lo dejé pequeñito, por ahí de 12 o 13 años y hoy en día si lo veo ya no lo conozco y ya resulta que está mandado por esas tierras, y se puso de acuerdo con un tío y me “arrancaron” la casa de material, y la pasaron pa’ otra parte.

Y continúa: —Yo lo que quiero es que el Estado me compre esas fincas pa’ pagar el impuesto predial que debo es que debo mucho, todos los años de desplazado. Además, sinceramente ya con qué fuerzas podemos trabajar en la finca? Pa’ la finca no me puedo volver porque no puedo trabajar. Que

si el Gobierno me puede dar una casa acá en Medellín o una tierra donde a mí me sirva porque yo por allá no quiero volver, no nos queremos volver.

Le aclaro más el proceso, que con el tema del impuesto predial es gestionado con el Concejo Municipal para condonar la deuda, que las fincas tienen un valor y que él más que nadie sabe cuál es, material, moral, sentimental. Sin embargo, me reitera:

— Ponerse por allá otra vuelta que lo maten a uno... como mataron a mi hermana... hace como dos años... ¡nooooo!

— Mire... No me importa que no me paguen las 7 pailas grandes y el molino del trapiche así como las 10.000 matas de caña que tenía... lo que quiero es poderme establecer acá... es que con 30.000 pesos puse el plante que hoy trabajamos... y eso no nos alcanza... y no quiero venderle mis finquitas al bandido aquel... porque yo sí le dije que esas tierras no las podía vender... ¡porque estaban protegidas por el Estado! ¿No ve que pa' eso puse la denuncia en la oficina de La Floresta?

Para él, el proceso de restitución ya es una protección estatal. Con certeza no sabe qué esperar, pero se nota la luz de esperanza en un proceso que le devuelva la tranquilidad, no LA DIGNIDAD (con mayúsculas) porque esa nunca la ha perdido y que se deja ver cuando con mucha cortesía en medio de la entrevista, dice:

— Son 200 pesitos, cuando su amigo de al lado toma una caja de chicles en medio de la conversación y desea irse sin pagar.

Con esa certeza habló don Ernesto de sus fincas, en el año 2013, con la certeza de que las tierras estaban protegidas por el Estado.

Esta es la realidad de un campesino que lejos de las cátedras, de las aulas y las instituciones, vive solo con el poder de su palabra, de su verdad y de su honestidad la propia resolución de su vida.

Esta es la realidad de alguien que no estima las “condiciones para la compensación”, o la “mejor condición para que todos retornen” que se observa desde las oficinas.

Esta es la realidad de alguien que vive con la certeza de no querer regresar por múltiples razones, pero que la necesidad de recuperar lo suyo algún día le llevan a solicitar la restitución. Entre tanto, continúa viviendo su vida entre los dulces, chiclets, papitas, en tantas mañanas que como madrugador y trabajador le han acompañado a lo largo de su vida.

Por ello, el reto es entender los cambios, las dinámicas sociales y familiares; entender que los años pasan, que así como es menester un enfoque territorial, también es necesario el enfoque diferencial para los ancianos. Pensar en quienes lo han dejado todo como legado para este país que parece olvidar su historia.

Sí, cuánto anhelo ver a don Ernesto con su sonrisa y amabilidad recibiendo lo que el poder, la ambición, y el abandono le quitaron.

Reivindico a las personas mayores, sí, reivindico que la restitución debe ser diferencial para quienes no pueden o no quieren volver porque sienten que su historia ya no les pertenece.

Reivindico saldar la deuda histórica con quienes en otrora fueron la despensa del país y que hoy arrinconados, se sienten abandonados o, como don Ernesto, ya casi no les alcanza la vida para mirar el futuro.

5.7.10 ¿Quiénes son en ocasiones los terceros intervinientes u opositores?

Autores:

José René García Colmenares

Director Territorial Norte de Santander

Germán Darío Monsalve Gómez y Equipo Dirección Territorial Norte de Santander

Perdida en el tiempo, así parece estar buena parte de la historia de las víctimas en Colombia. Desde luego, Norte de Santander no es la excepción. Por el contrario, a medida que se entra en contacto con representantes de comunidades, en casas, fincas, barrios, veredas o corregimientos a lo largo y ancho del departamento, se configura un mapa social del que solo una ardua labor de investigación puede revelar la verdadera dimensión del drama interpretado por la sociedad en regiones de este tipo.

El recuerdo más claro que tienen los primeros habitantes del barrio El Triunfo, en el municipio de Tibú, en Norte de Santander, es una bandera de Colombia que aún hoy ondea a un costado de la hilera de calles que lo conforman. Sin embargo, en un principio, El Triunfo, sin esa bandera y menos aún sin esas calles, parecía destinado más a ser llamado El Fracaso. Consistía entonces en una alfombra de tierra y maleza sin límites definidos, a la que muchos moradores del municipio veían como una tierra baldía dejada a la mano de Dios.

Fue en la madrugada del 20 de julio de 1998, que cerca de 50 familias, cansadas de ver el aumento de personas y familias confinadas a vivir sin un hogar, ni una tierra propia, ante la falta de oportunidades para adquirir vivienda ofrecidas por el municipio, decidieron ingresar al terreno y afincarse en él, al amparo de carpas y ranchos malamente contruidos bajo el sol inclemente del cielo tibuyano.

Visto así, la toma del terreno por parte de las familias puede parecer un acto arbitrario, pero cuando el hambre, la violencia y el abandono constituyen todo el patrimonio de una comunidad, la búsqueda de bienestar es imperante y la bandera simboliza aquel desafío.

Una de las primeras fue Beatriz. Ella, fue una mujer que para ese entonces era madre soltera de tres hijos menores de seis años, había llegado hacía un

mes a Tibú desde la vereda kilómetro 15, cerca al corregimiento La Gabarra, huyendo del conflicto que había cobrado cinco meses atrás la vida de su padre y la de otros pobladores.

El motivo del desplazamiento se dio porque el 26 de febrero fue asesinado mi padre. No sabemos quiénes lo mataron pero en ese sector hacía presencia el frente 16 de Marzo del ELN. No sabemos por qué lo mataron. Ese mismo día salimos desplazados hacia Tibú y en el transcurso de febrero a julio fueron saliendo más familias desplazadas de la misma zona y nos encontramos en el pueblo porque todos éramos conocidos. En ese momento, uno de los vecinos afectados... tomó la vocería en nombre de las familias desplazadas de estas veredas. Él manifestó que había un lote de terreno que estaba abandonado, que tenía 5 años de estar abandonado, que tenía andenes e instalaciones para los servicios públicos pero no había nada construido. Nosotros no le informamos nada a nadie, nos fuimos para allá; habíamos ido a la alcaldía para hacer la declaración como desplazados pero nadie nos tomó ninguna declaración. El día 20 de julio tomamos posesión de los lotes, limpiamos los lotes colocando cambuches como se hace en una invasión.

Comenta, con resignación, Beatriz.

Al esfuerzo por huir de un pasado de sangre le siguió la lucha por abrazar un futuro estable en medio de la adversidad ante el hecho de no ser propietarios de lo que esperaban se convirtiera en su terruño.

Se dictó una orden de desalojo para Beatriz y el resto de familias, conformadas principalmente por niños menores de edad. Lo complejo de la situación y la necesaria búsqueda de diálogo en estos casos, permitió a la comunidad obtener la mediación de la alcaldía para que se estudiara la posibilidad de llegar a un acuerdo, pues la propiedad del terreno no estaba del todo determinada.

“El alcalde intervino y dijo que nos dejaran ahí (...) él fue hasta el barrio y se reunió con nosotros (...) nos dijo que nos quedáramos ahí porque eso era un proyecto para profesores y eso nunca se llevó a cabo y no realizaron las casas. No sé si se robaron el dinero. Entonces nadie reclamó hasta ahora”, comenta, hoy, uno de aquellos primeros pobladores.

Entretanto y ante la falta de empleo que había siguieron adelante. Beatriz por ejemplo lavaba ropa o vendía hueso, con la intención de mejorar las condiciones del lugar con miras a recuperar en algo la modesta pero tranquila vida que les había sido arrebatada de un tajo meses atrás. Manteniendo la organización que hasta el momento les había permitido llegar a ser escuchados, poco a poco fueron conformando instancias comunitarias que una vez más obligaron a tomar drásticas decisiones. Así, con una informalidad común en muchas partes del país, la comunidad se conectó en 1999 a una red eléctrica aledaña al que entonces seguía siendo un terreno usurpado por gente ajena. Del mismo modo, las carpas y chozas fueron siendo reemplazadas por construcciones de tablas, algunas con unidades sanitarias, que contrarrestaban mejor la intemperie inicial. Con el correr del tiempo y el progresivo arribo de más habitantes al terreno, el conflicto llamó nuevamente a la puerta de estos ocupantes.

Al tiempo que personas como Beatriz intentaban sacar adelante una familia, sorteando el riesgo de perderlo todo de nuevo en cualquier momento, promediando el año 1999, hombres armados pertenecientes a las Autodefensas Unidas de Colombia –grupo cuya incursión en Norte de Santander tenía como inminente el control del Catatumbo, con Tibú a la cabeza– sacaron a los habitantes de sus casas y los condujeron hasta una esquina en la que a plena luz del día perpetraron una masacre que dejó siete víctimas. El temor imperó y dio paso al desplazamiento de quienes de por sí ya eran unos parias.

Pero la mujer madre de tres hijos no dio su brazo a torcer. Ella, junto a los escasos habitantes que permanecieron en el terreno tras la masacre, contribuyó al sueño de que bajo sus pies se erigiera un barrio plenamente constituido. Contra lo esperado, para el año 2000 los residentes conformaron la junta de acción comunal e intensificaron la búsqueda de soluciones a la incertidumbre sobre la propiedad de la tierra invadida.

A partir de allí se puso en marcha, con el consentimiento de la administración local, la expedición de carta ventas sobre los lotes y la formalización del cobro de impuestos y servicios públicos. No obstante, aún quedaba por saber si el terreno habitado estaba en manos de Inurbe, al parecer responsable del proyecto de vivienda inicial que sobre el predio se pensaba construir, o si seguía perteneciendo a un particular. “Se decía que los señores Canal habían donado eso a Inurbe, otros dicen que les habían vendido, pero que Inurbe

no les había cumplido con los pagos, entonces que los Canal no les hicieron escrituras a Inurbe”, comentó uno de los habitantes.

De cualquier modo, al tiempo que el repoblamiento del sector se ha activado y aumentado en los últimos años, y de que el asentamiento humano es un hecho –pues el sector hoy cuenta con cancha de fútbol, parque, iglesia y hogares comunitarios, entre otros establecimientos de esparcimiento e integración, habitantes como Beatriz y sus hijos, confían en que algún día reciban el reconocimiento como dueños legítimos del lugar en que, bien o mal, ha transcurrido la mayor parte de sus vidas: el barrio El Triunfo.

Quienes antes estuvieron en las tierras donde hoy en día está el barrio El Triunfo han llegado a reclamar sus derechos sobre ese territorio. Es entonces que el futuro de las familias que han construido el barrio, que igualmente son vulnerables y también víctimas enfrenta nuevas incertidumbres:

“Esperamos que el señor juez nos beneficie y no nos vaya a perjudicar, porque nosotros queremos llegar a un acuerdo que ni nos perjudique a nosotros los del barrio, ni perjudique a los señores, porque nosotros somos gente bien y actuamos de buena fe y así también queremos que obren con nosotros, de buena fe, y así llegar a un acuerdo justo para todos”, comenta, desde la puerta de su casa y con toda la dignidad del caso, Beatriz.

5.7.10.1 Tomando el toro por los cuernos: abordaje del caso

El anterior ejemplo, reflejo de la realidad salda a flote tras la implementación de la Ley 1448 de 2011, y con que la Unidad de Restitución de Tierras ha venido a encontrarse de frente en numerosas ocasiones en que la reclamación de predios involucra extensiones de tierra cuyo historial desemboca en la ocupación de muchas familias, en ocasiones promovidas en su momento por instituciones del Estado. Lejos de significar el fracaso del proceso, representa uno de los mayores retos para los cuales deben enfilarse los contenidos que subyacen al espíritu de la ley.

Por tanto, situaciones o casos como el descrito suscitaron al interior de la Unidad de Restitución de Tierras diferentes posturas sobre cuál debía ser la actuación de la Dirección Territorial en cuanto al caso del barrio El Triunfo,

que involucraba un gran número de familias que eran víctimas, que estaban sobre un predio que otra persona reclama y que por tanto tienen la calidad de terceros intervinientes en el proceso administrativo.

Se consideraron temas como el alcance de las funciones de la Unidad de Restitución frente a la identificación plena de los terceros intervinientes, las condiciones socioeconómicas, el grado de vulnerabilidad y victimización que los hacen sujetos de especial protección, así como los derechos que les asiste a quienes ocupan el predio y la seguridad de los funcionarios durante la intervención en la comunidad ante posibles represalias. En definitiva, lo cierto era que se requeriría atender la situación de quienes se encuentran en el predio que es solicitado en restitución, pero debía analizarse quién asumiría esa responsabilidad.

Durante esta deliberación, para el caso concreto se identificó la necesidad de representación de las familias residentes del barrio El Triunfo durante el proceso, tanto en la etapa administrativa como en la judicial, por lo que se llevó a cabo una reunión en la cual la Unidad involucró a la Alcaldía y Personería Municipal de Tibú, ACNUR, Defensoría del Pueblo, Secretaría de Desarrollo Social y los líderes de la comunidad, de modo que se llegara a un consenso en cuanto a la responsabilidad de cada institución, teniendo presente la competencia de cada una desde la Ley 1448 y la misión institucional.

De esta reunión se concluyó que la comunidad debía ser informada sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras porque era evidente el desconocimiento, producto del cual se generaron expectativas equivocadas frente al alcance del proceso; y también se evidenció que no se tenía claridad sobre las personas que habitan el predio y las condiciones en las que se encuentran, por lo que se determinó que se requería adelantar esta labor, la cual fue asumida por la Unidad de Restitución de Tierras con el apoyo logístico ofrecido por la administración pública.

Posteriormente, nuevas opiniones fueron aportadas desde las áreas misionales de la territorial, lo que llevó a debatir aún más la pertinencia de esta intervención, considerando los posibles conflictos de intereses que se podrían generar ante la representación de la víctima y los terceros intervinientes, así como los posibles riesgos en materia de seguridad para los funcionarios que en terreno adelantarán esta labor comunitaria, razón que en un primer momento llevó a no realizar estas acciones.

Pese a las polémicas generadas al interior de la territorial para abordar el caso, frente a la competencia otorgada por la ley en esta materia; el área social, insistente en realizar las actividades de recolección de información comunitaria, desde el enfoque de acción sin daño y de Derechos Humanos, con la aceptación del nivel central y el aval de la Dirección Territorial Norte de Santander, dio inicio a la preparación necesaria para lograr lo propuesto desde la interdisciplinariedad en la territorial.

Así, se decidió recolectar información comunitaria mediante la implementación de metodologías propias de las ciencias sociales como entrevistas semiestructuradas, líneas de tiempo y caracterización de los pobladores del barrio El Triunfo, en un ejercicio que se adelantó visitando la comunidad, sitios vecinos e institucionalidad con incidencia y/o conocimiento sobre la situación pasada y presente del barrio El Triunfo.

La acogida y colaboración de la comunidad fue de gran importancia para la recolección de la información, la respuesta fue siempre positiva, manifestando incluso agradecimiento hacia la Unidad, al sentir que su realidad, opiniones y vivencias eran tenidas en cuenta. De estos ejercicios de recolección de información comunitaria, surge un informe técnico que se incluye dentro del trámite administrativo, el cual permitió analizar que el barrio El Triunfo actualmente se encuentra ocupado por 80 viviendas, en las cuales viven actualmente más de 292 personas, con existencia de algunos grupos poblacionales de especial protección,¹⁵² la gran mayoría de las casas están construidas en materiales precarios, en condiciones de hacinamiento y conformadas desde los inicios de la invasión por personas víctimas del conflicto.

Adicionalmente, se dieron a conocer a través de fuentes primarias los hechos violentos de los cuales la comunidad inicial del barrio El Triunfo fue víctima, entre ellos la masacre perpetuada por el Bloque Catatumbo de las AUC en el año 2000, la cual propició desplazamientos forzosos de los primeros invasores y generó mayor unión y adherencia al territorio por parte de las familias que continuaron habitando lo que hoy cuenta con parque, cancha, iglesia, calles medianamente pavimentadas, servicios públicos y una

¹⁵² Víctimas de desplazamiento forzado (46.47%), hogares con mujeres madres cabeza de familia, 6.5% adultos mayores, 12 hogares con integrantes con necesidades especiales o en condiciones especiales, población afrocolombiana, de acuerdo al "Informe técnico sistematización y análisis recolección de información comunitaria (línea de tiempo y formato de caracterización) Barrio El Triunfo, municipio de Tibú, Norte de Santander", de acuerdo a datos de gestión de la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas, Dirección Territorial Norte de Santander. 2013.

comunidad legalmente organizada. El orgullo generado por la construcción colectiva de un barrio desde sus orígenes como invasores, ha transformado a su vez a los habitantes, pasando de las víctimas de antaño a los habitantes actuales y fortaleciendo vínculos afectivos con el espacio, el ambiente y las personas con las que se convive, pues se describen como una comunidad unida, que trabaja en equipo ante las adversidades y gestiones para hacer cada día del barrio El Triunfo algo mejor.

