

# Restitución de tierras en Colombia: ¿por qué las solicitudes son tan pocas?

Frances Thomson

**Transcurrida la mitad del proceso oficial de restitución de tierras en Colombia, surgen preguntas acerca del motivo por el que la cantidad de reclamaciones es mucho más baja que lo esperado.**

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011<sup>1</sup>) ofrece a la población desplazada de Colombia una nueva vía para reclamar sus tierras. Ha recibido elogios y críticas casi por igual, pero existe una preocupación general: la escasa cantidad de solicitantes. En 2012, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia estimó que se considerarían 360 000 casos de abandono o de usurpación de tierras para la restitución en el marco de la nueva Ley<sup>2</sup>. No obstante, transcurrida más de la mitad del proceso (la Ley expira en 2021), la cantidad de personas que reclaman sus tierras es menor a un tercio de lo que se proyectó en 2012: a partir de agosto de 2017, la Unidad de Restitución de Tierras había recibido 106 833 solicitudes. Al parecer, la mayoría de las personas que posiblemente cumplen con los requisitos para la restitución ni siquiera han presentado sus solicitudes. ¿Por qué?

## La restitución de tierras según la Ley 1448

En el marco de la Ley 1448, aquellos que fueron despojados de sus tierras en el contexto del conflicto armado (debido a usurpación o abandono forzado) pueden solicitar la restitución o la devolución legal y material de sus tierras. La Ley también permite a las familias que no eran propietarias formales de sus tierras en el momento del desplazamiento (pero que eran legítimos ocupantes o propietarios) recibir un título de propiedad como parte del proceso de restitución (Artículo 72) y les promete acompañamiento y apoyo institucional —como subsidios para la adquisición o la reconstrucción de viviendas— a todos aquellos que fueron desplazados, ya sea que decidan regresar o reasentarse en otro lugar (Artículo 66).

La Ley 1448 ofrece una serie de garantías que no se encuentran en procesos judiciales ordinarios. Por ejemplo, permite la utilización de tipos variados y no convencionales de pruebas para respaldar las solicitudes de restitución, dado que los solicitantes a menudo han perdido documentos relevantes debido precisamente a su desplazamiento forzado. Además, la Ley asume la ausencia de consentimiento en las transferencias

de tierra entre la(s) víctima(s) y cualquier persona que haya sido condenada por pertenecer a grupos armados ilegales, colaborar con ellos o financiarlos. La Ley también permite a los jueces suponer que una transacción de tierra no fue consensual (a menos que la evidencia sugiera lo contrario) cuando la cantidad que realmente se pagó o que figuraba en el contrato era menor al 50 % del “valor real”. La misma norma se aplica cuando hayan ocurrido desplazamientos forzados en masa, violaciones graves a los derechos humanos o actos de violencia generalizada en los alrededores y en el mismo período de tiempo en el que se produjo el supuesto incidente (amenaza o acto de violencia) que condujo a la usurpación o al abandono forzado. Si se demuestra que una transacción no es consensual, la transferencia en sí y cualquier acuerdo subsiguiente que afecte la parcela de tierra en cuestión pueden considerarse sin valor alguno (Artículo 77). En resumen, la Ley invierte la “carga probatoria” a favor de la persona que realiza el reclamo.

La Unidad de Restitución de Tierras se encarga de ayudar a las víctimas a documentar su caso para presentarlo ante revisión judicial o debe subcontratar a un abogado para que realice esta tarea. En general, la víctima no debe pagar ningún tipo de honorarios legales. Los jueces especializados, que están familiarizados con cuestiones de usurpación de tierras, son los responsables de tomar la decisión judicial.

Es evidente que el programa de restitución de tierras de Colombia, según lo definido por la Ley 1448, posee muchas fortalezas, además de varias debilidades no analizadas aquí. Es posible que las personas que trabajan en otros contextos observen que hay mucho por aprender de la experiencia colombiana, aspectos tanto positivos como negativos.

## Incapacidad para atraer solicitantes

Existen numerosas razones para la falta de solicitudes, entre las que se incluyen las siguientes: falta de confianza en las autoridades, en especial en áreas donde mantenían/ mantienen vínculos con grupos armados; decepción con organismos gubernamentales

según experiencias personales anteriores o las de amigos y familiares; ausencia de concienciación o conocimiento limitado de la Ley; o dificultades para acceder a las instituciones pertinentes por diversas razones, incluidas las distancias y los costos de viaje<sup>3</sup>.

En una reunión con los habitantes de una aldea en el municipio de Pensilvania (departamento de Caldas), parecía que pocos estaban al tanto de la ayuda disponible para los repatriados o sobre el hecho de que la restitución se aplica a tierras abandonadas (y no solamente usurpadas). Un hombre afirmó que los funcionarios responsables “no quisieron tomar sus declaraciones”, a lo que varios vecinos asintieron. Otra mujer relató que para llegar al centro municipal había caminado durante ocho horas, solo para que la rechazaran porque todo el mundo estaba demasiado ocupado.

Javier<sup>4</sup>, un líder de otro municipio que apoya a víctimas en toda la región cafetera, hizo hincapié en la falta de confianza que tienen las personas en sí mismas y en la voluntad o capacidad del gobierno para responder a sus quejas:

*“Sé cómo defenderme cuando hablo, pero algunas personas se sienten muy incómodas y no tienen una manera de decir: ‘Mire, me quitaron la tierra, y tengo este problema’ [...] y hay muchas personas que no creen en el Estado”.*

Sin embargo, tal vez la amenaza más urgente al proceso de restitución es el intento de acabar con él por medio de la violencia. Al menos 72 solicitantes y líderes de la restitución de tierras han sido asesinados y otros miles han recibido amenazas de muerte. En algunos casos, a los desplazados se los obliga a huir de sus hogares una vez más debido a su participación en los procesos de restitución. Los representantes de organizaciones que apoyan la causa y los defensores de los derechos humanos, así como funcionarios del Estado involucrados en casos de restitución, también han recibido amenazas. Los “grupos sucesores” paramilitares son responsables de la mayor parte de los crímenes contra los demandantes y líderes de la restitución, como está bien documentado y ampliamente reconocido.

*“En todo Caldas hay desposesiones, pero hay más miedo que desposesiones. Muchas personas me han dicho [en respuesta a sugerencias para que soliciten la restitución]: ‘definitivamente no, porque mi madre no quiere más problemas; ya tuvimos demasiados problemas cuando nos arrebataron la tierra’.” (Javier)*

La policía, que supuestamente debe brindar protección a todos los que se encuentren bajo amenaza, a menudo no se encarga de sus tareas y los funcionarios del gobierno con frecuencia desestiman las denuncias de los miembros de la comunidad. Las investigaciones sobre la violencia y la intimidación que rodean a los procesos de restitución de tierras han sido, en el mejor de los casos, insuficientes.

Después de numerosas amenazas y atentados contra su vida, Javier —junto con miles de personas— solicitó ayuda de la Unidad Nacional de Protección. Afirma que la protección que les ofrecen no es suficiente:

*“Sé y estoy seguro de que las amenazas son por mi liderazgo en el proceso de restitución, porque hay una gran cantidad de personas muy poderosas con muchos intereses en conservar esa tierra. Y las amenazas son claras: ‘deja de entrometerte con las víctimas y la restitución de tierras o morirás’. En este momento, la protección con la que contamos es un chaleco antibalas y un teléfono que no funciona”.*

La Ley 1448 ofrece múltiples mecanismos para ayudar a la población desplazada internamente de Colombia a reconstruir sus vidas. Sin embargo, muchas personas desplazadas que desean regresar a sus tierras tienen miedo de buscar apoyo del Estado, mientras que otras han regresado sin acompañamiento institucional debido a la falta de comprensión de sus derechos o a las dificultades para acceder a las instituciones pertinentes. Si la mayoría de los beneficiarios ni siquiera solicitan la restitución de tierras en el marco de la Ley 1448, esto representaría un fracaso para el proceso de justicia transicional de Colombia.

Frances Thomson

frances.thomson.lynce@gmail.com

Doctoranda<sup>5</sup>, Universidad de Sussex

www.sussex.ac.uk

1. La Ley de Víctimas (1448 de 2011) se aplica a todas las víctimas del conflicto armado, independientemente de si reclaman tierras perdidas, y que como tal contiene muchos elementos que no se analizan aquí.
  2. Restrepo Salazar J C y Bernal Morales A (2014) *La cuestión agraria: tierra y posconflicto en Colombia*, Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial Colombia, pp 41-47.
  3. Amnistía Internacional (2014) *Un título de propiedad no basta: por una restitución sostenible de tierras en Colombia* www.amnesty.org/en/documents/AMR23/031/2014/en/
  4. Human Rights Watch (2013) *El riesgo de volver a casa: violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia* http://bit.ly/HRW-riesgo-2013
  5. Nombre cambiado por razones de seguridad.
5. Investigación financiada por el Consejo de Investigación Económica y Social del Reino Unido y el Centro para la Economía Política Global de la Universidad de Sussex (beca número T83833F).