

El modelo extractivo y sus riesgos para la implementación de la política de restitución de tierras : el caso Cesar	Titulo
Observatorio de la restitución de la tierra en Colombia "Tierra y Derechos" - Autor/a; CINEP, Centro de Investigación y Educación Popular - Autor/a;	Autor(es)
Bogotá	Lugar
CINEP/PPP	Editorial/Editor
2015	Fecha
Serie "¿Y si la tierra hablara? Los ecos de la restitución"	Colección
Extractivismo; Comunidades campesinas; Minería; Derecho a la tierra; Ley de tierras; Cesar; Colombia;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
" http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20161026022810/20150809.Boletin_RestitucionyMineria.pdf "	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar





¿Y si la tierra hablara?

Los ecos de la restitución

El modelo extractivo y sus riesgos para la implementación de la política de restitución de tierras: El caso Cesar

Financiación



Este boletín hace parte de la serie "¿Y SI LA TIERRA HABLARA? Los ecos de la restitución" cuya edición es trimestral y se publica en el marco del proyecto: "Brindar protección y apoyo a las víctimas y reclamantes de tierra en el cumplimiento de los derechos que les otorga la Ley 1448" financiado por la Unión Europea para Colombia.

Equipo

Tierras y Derecho al Territorio del Centro de Investigación y Educación Popular CINEP/Programa por la Paz

Diseño y diagramación

Jennifer Corredor

El modelo de desarrollo extractivista, basado en grandes proyectos de agroindustria y minería, es determinado como un pilar fundamental en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014¹ para el impulso de la economía colombiana, respondiendo de esta manera a dinámicas internacionales del modelo capitalista, la globalización y al rol que ha recaído sobre América Latina como fuente de materias primas para el mundo. Algo similar ocurre en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", presentado por el Gobierno Nacional al Congreso y que se encuentra actualmente en discusión en el legislativo. En este Plan de Desarrollo, nuevamente los proyectos de minería a gran escala vuelven a ser privilegiados, sobreponiéndose incluso a políticas como la restitución de tierras.

La minería está definida en la ley como actividad de utilidad pública e interés general y en el Plan de Desarrollo además de la minería también los denominados Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos –Pines– adquieren esta categoría. El artículo 49 del proyecto de ley inicialmente presentado establecía que en las zonas donde hubiera Pines, entre ellos los mineros, no habría lugar a la restitución de tierras y así lo debía

informar la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –URT– a los jueces². En la ponencia para el primer debate el texto fue modificado un poco, pero se mantiene la idea esencial según la cual la existencia de Proyectos de Interés Nacional Estratégico en los predios objeto de restitución se entenderá como una causal de imposibilidad jurídica de la misma y por tanto dará lugar a la compensación³. De esta manera se atenta contra el carácter preferente de la restitución y se privilegia esta clase de proyectos por encima de los derechos de las víctimas, que tendrán que recibir compensación en lugar de sus predios, por el sólo hecho de que allí hay proyectos que para el Gobierno Nacional tienen importancia superior a la que tiene el derecho a recuperar las tierras de las cuales fueron despojadas las víctimas.

Esta es sin duda una de las modificaciones más peligrosas que se ha planteado a la Ley 1448 de 2011, regresiva y nugatoria del carácter preferente que tiene la restitución como medida de reparación integral y que plantea la alerta sobre la necesidad de prestar atención a la actividad minera en la implementación de la Política de

Atención y Reparación Integral a Víctimas, especialmente en su componente de restitución de tierras.

El propósito de este boletín es precisamente mostrar algunos riesgos que plantea el crecimiento acelerado de proyectos de este tipo en el país frente a la implementación de la política de restitución de tierras a las víctimas de desplazamiento forzado, despojo y abandono forzoso, identificados a partir de entrevistas a comunidades y autoridades locales, de la revisión de documentos académicos, institucionales, gubernamentales y de otras organizaciones de la sociedad civil, noticias en prensa escrita y sentencias emitidas por los jueces y magistrados de restitución de tierras. Si bien, el estudio se centra en las condiciones actuales que viven comunidades víctimas del

conflicto en el Cesar, está orientado a resaltar la compleja situación de muchas regiones del país.

Inicialmente, el boletín expone cómo las disputas por los recursos naturales en el Cesar han ido aparejadas a dinámicas de despojo y abandono de predios rurales que han beneficiado a las grandes empresas, terratenientes, inversionistas y sectores con gran poder económico y político. Luego plantea los riesgos que este tipo de prácticas suponen para el proceso de restitución de tierras establecido por la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011. El documento termina con una serie de recomendaciones, como contribución desde el CINEP/PPP a la mejora de las perspectivas de restitución de tierras para las víctimas del conflicto.

La incidencia del modelo de desarrollo extractivista y el conflicto armado en el Cesar

El impulso dado por políticas públicas a las actividades de economía extractiva y las prerrogativas sobre el subsuelo en el Cesar⁴ ha llevado al crecimiento de la producción carbonífera que fue de 57.125,45 toneladas en 2013⁵, representando el 37,58% del PIB del departamento y recibiendo un total de 966.835 millones de pesos en regalías de minería⁶.

Paralelo al aumento en la instalación y extracción por parte de empresas carboníferas, el conflicto armado ha ido haciendo sus estragos. Al igual que toda la zona Caribe colombiana, el departamento del Cesar, debido a su ubicación estratégica y la productividad de sus tierras, es una de las regiones más golpeadas por la

problemática del desplazamiento forzado⁷. Habla por sí sola la preocupante cifra de 116.767 desplazados entre 1997 y 2007, más de la mitad de los cuales salieron de los municipios de: Valledupar, Agustín Codazzi, El Copey, Curumaní, La Jagua de Ibirico, Pailitas, Aguachica, Becerril, San Diego, Bosconia, Chiriguaná⁸. Las investigaciones realizadas por el Equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP muestran que en 7 de estos municipios hay presencia de explotación de carbón así como proyectos agroindustriales como los que representa la palma de aceite, o de ambos. (Ver Mapa 1)⁹.



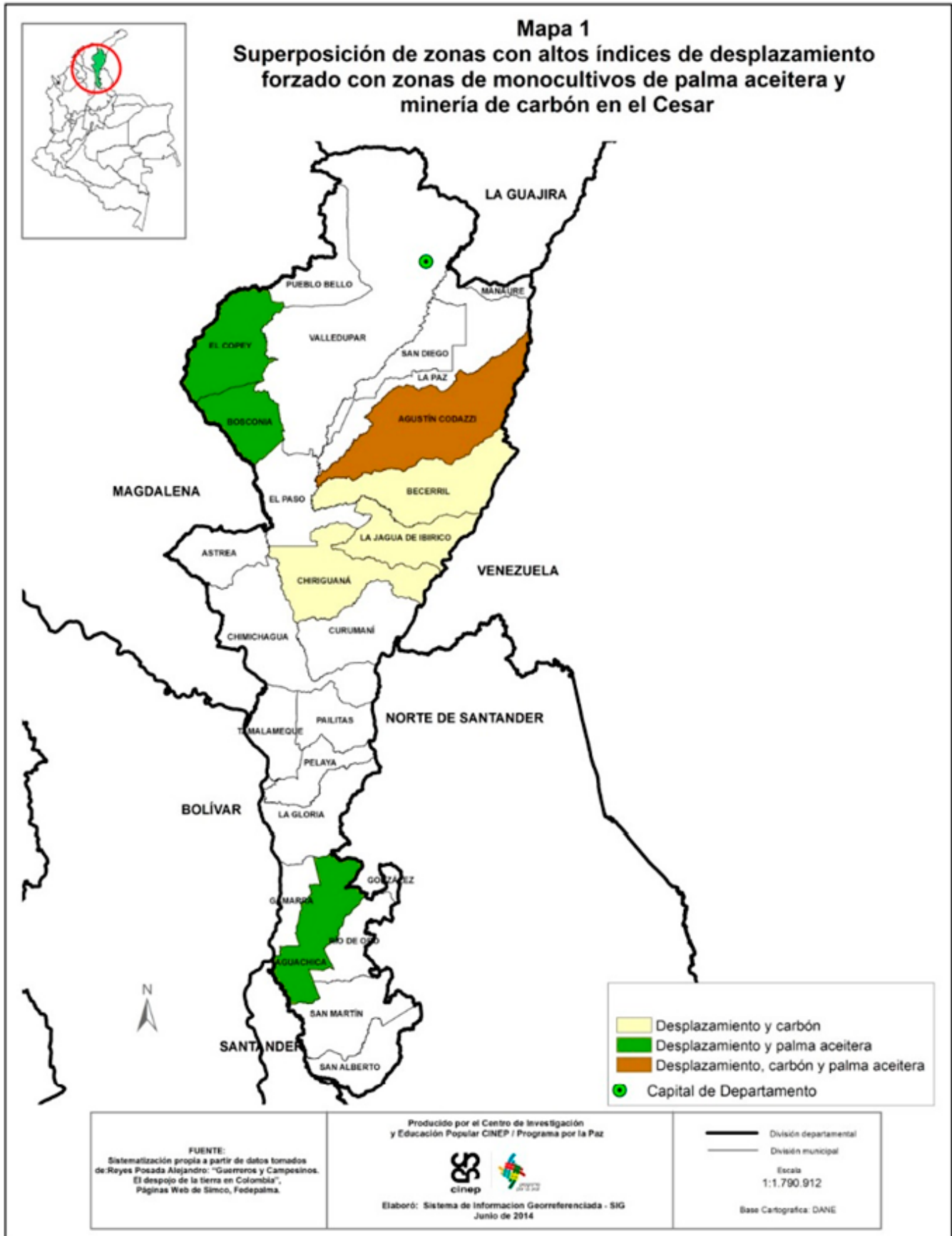
Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP



Mapa 1
Superposición de zonas con altos índices de desplazamiento forzado con zonas de monocultivos de palma aceitera y minería de carbón en el Cesar



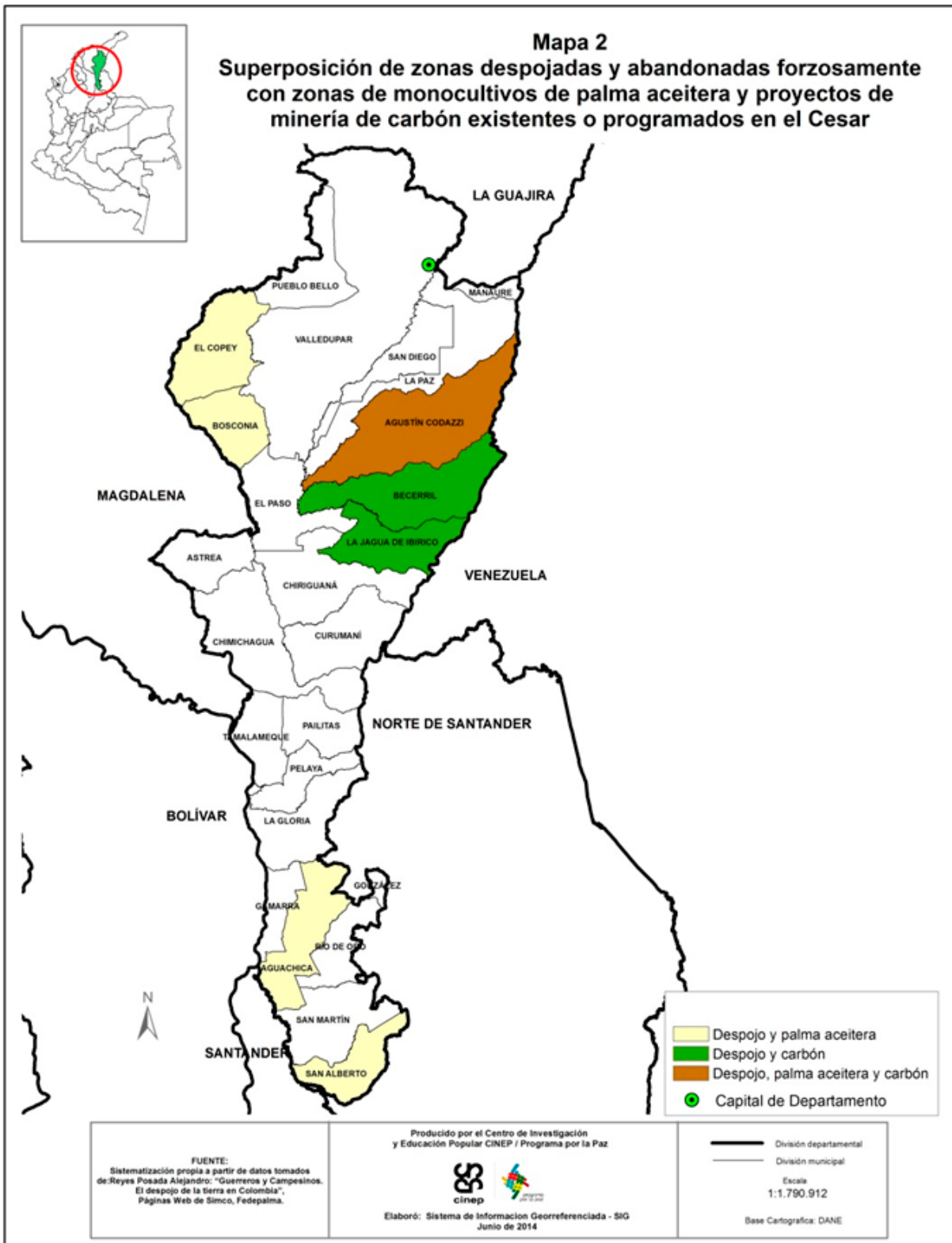
Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP



Como resultado del desplazamiento, el Cesar es uno de los departamentos que mayor despojo y abandono de tierras presenta junto con Córdoba, Magdalena y Bolívar¹⁰ y es uno de los departamentos con más reclamantes de tierras en el país¹¹. También se corrobora la superposición de zonas objeto de despojo y abandono forzoso con zonas de monocultivos de palma aceitera y proyectos de minería de carbón en el departamento (Ver mapa 2).



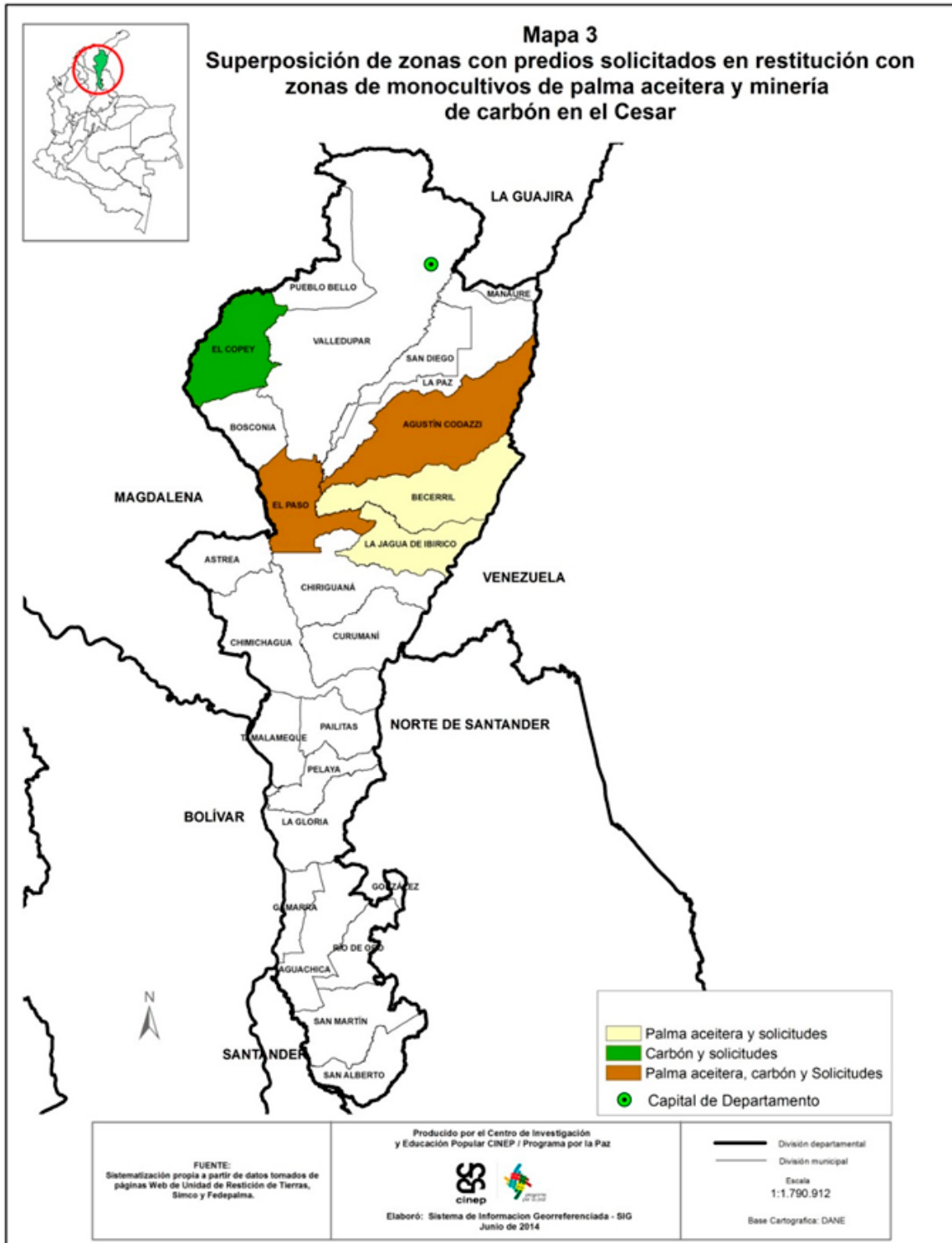
Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP



Otra cifra que ayuda a ilustrar la magnitud del desplazamiento, despojo y abandono forzoso de tierras en el Cesar es que a septiembre de 2012 era uno de los departamentos con mayor número de predios objeto de solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –Rtdaf-, teniendo el 9,23%, precedido solo por Antioquia con una participación del 13,87% y Bolívar con el 10,98%, según informa la URT. Los municipios del Cesar donde se presentan mayores reclamaciones de tierra son El Copey, Valledupar, Becerril, Agustín Codazzi, La Jagua de Ibirico, El Paso, Manaure, Curumaní, La Paz y Astrea. De estos municipios, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, El Copey y El Paso tienen monocultivos de palma, extracción de carbón o una combinación de los dos (Ver Mapa 3).



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP



Un análisis comparado de estos mapas permite corroborar que el centro y norte del departamento han sufrido con mayor inclemencia el desplazamiento forzado, el despojo y el abandono forzoso de tierras y es también la zona donde hay mayor presencia de empresas que desarrollan monocultivos de palma y/o minería (Ver Mapa 4). Esto tiene implicaciones importantes pues por un lado conlleva a revisar si la actividad minera ha tenido incidencia directa en el desplazamiento forzado, el despojo o el abandono de tierras, y si los actores armados que han ocasionado la afectación sobre los derechos territoriales se han financiado, han apoyado o despliegan la actividad minera. Si bien aún no hay procesos judiciales en los que se haya demostrado que existe una relación directa entre los actores armados perpetradores de los desplazamientos, despojos y abandonos de tierras y los inversionistas y empresas mineras, es posible acercarse a esta conclusión, a través de trabajos como el informe "El lado oscuro del Carbón"¹², en el que la organización

holandesa PAX denuncia, a través de testimonios de excomandantes paramilitares, contratistas y exempleados de la Drummond y Prodeco, que estas empresas financiaron a grupos paramilitares entre los años 1996 y 2006 en Colombia. En estas circunstancias, en las zonas objeto de minería esta actividad se ha convertido en un factor subyacente a la violencia relacionado con los procesos de victimización. En estas circunstancias, la minería al traslaparse con las áreas de conflicto y de graves violaciones a los derechos humanos, se convierte en un factor subyacente de los procesos de victimización y los jueces de restitución deben tenerlo en cuenta para determinar la anulación de los títulos mineros, la judicialización de los implicados y las medidas de reparación e indemnización a las víctimas cuando esto haya ocurrido en los casos.

La implementación de la restitución de tierras en algunos municipios del departamento

La información disponible, permite afirmar que por lo menos en los municipios de Valledupar, Curumaní, Pailitas, El Copey, Aguachica, Becerril, Agustín Codazzi, Bosconia, La Jagua y Chiriguana se ha practicado de manera sistemática el desplazamiento y el despojo de tierras a los campesinos, principalmente por paramilitares. Adicionalmente, todos estos municipios, excepto Valledupar, Curumaní y Pailitas, tienen gran presencia de actividad palmera y minera.

La restitución de tierras se ha venido implementado en algunos de estos municipios, que ya han sido microfocalizados por la URT, como ocurre con El Copey, Becerril y Agustín Codazzi,¹³ donde se están llevando a cabo procesos. Los municipios donde se presentan mayores reclamaciones de tierra son El Copey, Valledupar, Becerril, Agustín Codazzi, La Jagua

de Ibirico, El Paso, Manaure, Curumaní, La Paz y Astrea. De estos últimos, La Jagua de Ibirico, Chiriguana, El Paso y Bosconia no están microfocalizados, por lo que aún no se está dando trámite a las reclamaciones.

La confluencia de zonas de economía extractiva, principalmente de minería con zonas objeto de la política de restitución de tierras presenta algunos riesgos para las comunidades campesinas y las familias que están solicitando la devolución de sus tierras despojadas, como se mostrará a continuación:

Riesgos en la implementación de la política de restitución de tierras

Entendiendo que la restitución de tierras debe ser una medida de reparación transformadora, para que las víctimas no sólo vuelvan a la situación de vida en la que se encontraban



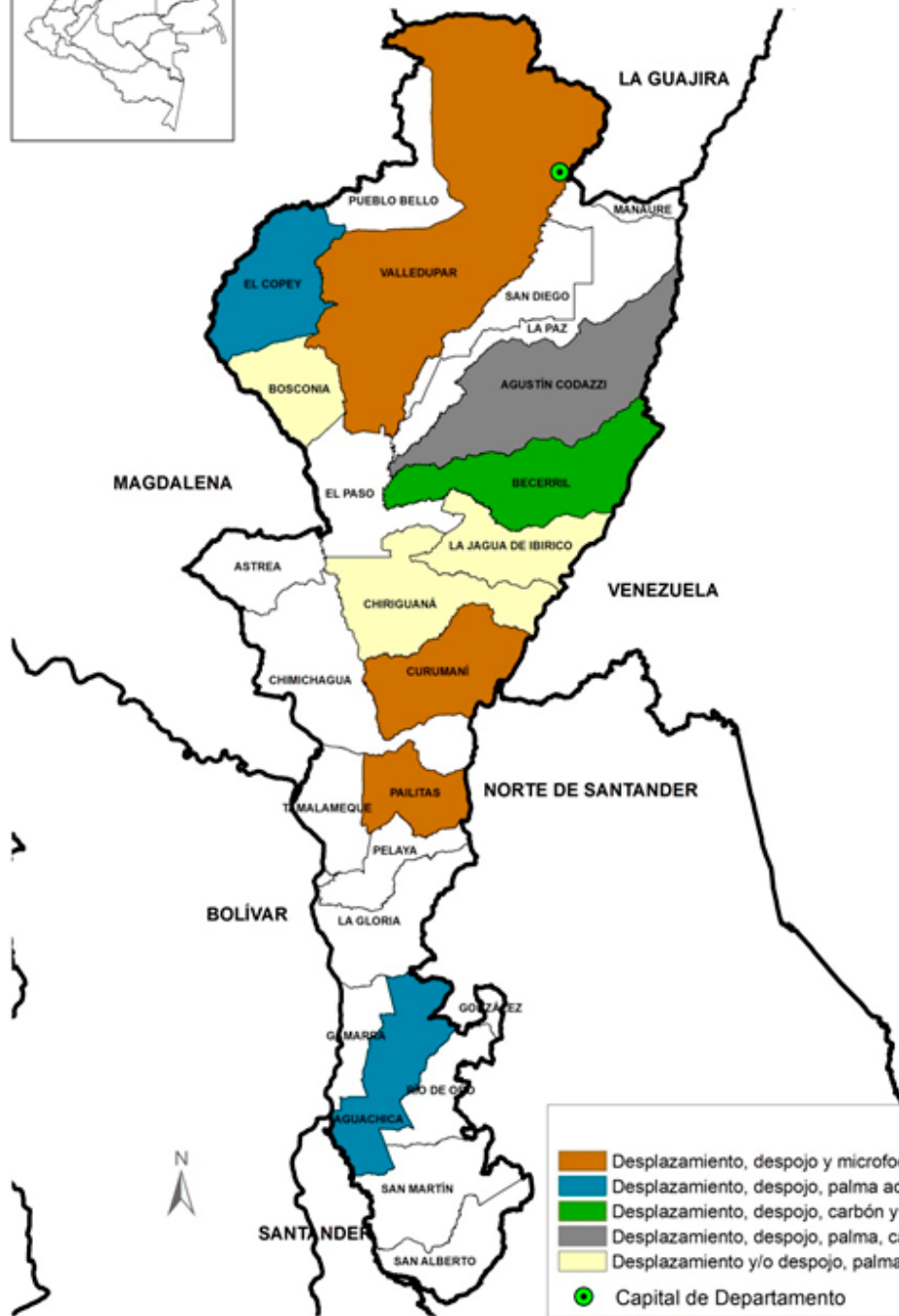
Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP



Mapa 4
Superposición de zonas con altos índices de desplazamiento forzado, despojo y abandono forzoso, solicitudes de restitución tierras, monocultivos de palma aceitera y minería de carbón en el Cesar



■ Desplazamiento, despojo y microfocalización
■ Desplazamiento, despojo, palma aceitera y microfocalización
■ Desplazamiento, despojo, carbón y microfocalización
■ Desplazamiento, despojo, palma, carbón y microfocalización
■ Desplazamiento y/o despojo, palma aceitera y/o carbón y sin microfocalización
● Capital de Departamento

FUENTE:
 Sistematización propia a partir de datos tomados de páginas Web de Unidad de Restitución de Tierras, Simco, Fedepalma, y Reyes Posada Alejandro: "Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia".

Producido por el Centro de Investigación y Educación Popular CINEP / Programa por la Paz

Elaboró: Sistema de Información Georreferenciada - SIG
 Junio de 2014

División departamental
 División municipal
 Escala
 1:1.790.912
 Base Cartografica: DANE



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP



antes de los hechos victimizantes sino que tengan mejores condiciones, se destacan algunos riesgos que ya empiezan a hacerse evidentes en el marco de la implementación de los procesos de restitución de tierras, asociados a la presencia de grandes empresas mineras en zonas en las que se presentan o se dieron desplazamientos forzados que conllevaron despojo y abandono forzoso de tierras y que son o pueden llegar a ser objeto de restitución:

1. No poder disfrutar de las tierras restituidas por el inicio de actividades de exploración y explotación minera sobre esos territorios.

Las comunidades campesinas que desean regresar a sus tierras se pueden ver expuestas a nuevos desplazamientos en razón a la explotación de los recursos naturales avalada por políticas públicas. Es latente la posibilidad de que grandes empresas puedan legalizar la propiedad de las tierras comprándolas a comunidades y familias restituidas que no cuenten con las garantías de seguridad y dignidad suficientes para desarrollar su proyecto de vida, o que incluso sin adquirir la propiedad sobre la tierra, en tanto adquieran los derechos de concesión sobre el subsuelo, puedan iniciar las exploraciones y explotaciones en contravía de la voluntad de las víctimas y sus proyectos de retorno y reasentamiento que son fundamentalmente de tipo agrícola.

El caso de El Prado¹⁴ en el Cesar es una muestra de cómo en La Jagua de Ibirico, tierras que fueron despojadas por los paramilitares en 2009, hoy son ocupadas por el proyecto minero de la empresa Prodeco, filial de la suiza Glencore Xstrata mientras las víctimas no han podido retornar a los que fueran sus territorios. El caso de los parceleros de Poponte en Chiriguana ilustra lo que puede llegar a suceder.

Parceleros de Poponte, Chiriguana, Cesar.

A finales de los años 80 la hacienda Los Motilones ubicada en Poponte fue adjudicada por el Incora a 22 familias. En el año 2002 la región sufrió desplazamientos forzados por amenazas paramilitares¹⁵. Fue un desplazamiento gota a gota y sin que se hubieran documentado casos de violencia directa contra la vida e integridad personal de los parceleros.

Debido a las presiones, a la falta de trabajo y sustento con ocasión del desplazamiento y el abandono de los predios, muchos propietarios fueron vendiendo sus tierras a precios irrisorios. En muchas ocasiones las ventas se hacían a familias vecinas de la zona, pero en ocasiones se vendía a personas reconocidas por los campesinos como "tenedores de tierras": la usan para ganadería y especulan con el precio por el carbón que se sabe, existe en el subsuelo.

Hoy las familias desplazadas de Poponte no han retornado definitivamente a los predios. Algunos viven en el pueblo, van y vienen para obtener algún producido de la tierra. El CINEP/PPP pudo comprobar que no hay condiciones para un adecuado retorno, por falta de seguridad y porque las viviendas que no fueron destruidas por los paramilitares se han deteriorado con el tiempo.

Por otra parte, la solicitud de restitución de tierras se encuentra en etapa administrativa, pero el corregimiento de Poponte no es una zona microfocalizada, razón por la cual a pesar de que los campesinos han acudido a la URT, no van a ser restituidos en el corto plazo.

Lamentablemente los predios de la comunidad de Poponte se encuentran en lo que se llama el corredor carbonífero en el Cesar, localizado en el centro del departamento y abarcando los municipios de Becerril, Agustín Codazzi, La Jagua de Ibirico, Chiriguana y El Paso. En el Catastro Minero Colombiano se puede comprobar que los predios de Poponte son objeto de solicitudes de títulos mineros, siendo la multinacional Drummond y Prodeco las empresas mineras que hasta ahora han mostrado interés en la beta de carbón que pasa por las parcelas de Poponte.



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP



2. Aumento en la conflictividad socioambiental.

Está demostrado que la instalación de proyectos mineros intensifica los conflictos sociales y ambientales. Estos pueden devenir en la división al interior de las organizaciones de base y en enfrentamientos entre quienes resultan accediendo a empleos directos o indirectos suministrados por las empresas mineras, así sea en condiciones muy precarias y quienes defienden el derecho de las comunidades a participar en las decisiones sobre sus territorios y abogan por la defensa del aire puro, las fuentes de agua, la biodiversidad y en general denuncian los impactos ambientales de este tipo de proyectos. La desintegración social aumenta el nivel de vulnerabilidad en el que se encuentran las víctimas y reclamantes de tierras y disminuye su capacidad de incidencia y participación política.

La base de luchas sociales del Cinep/PPP registra que en el Cesar, a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 y hasta el mes de agosto de 2013 ha habido al menos 10¹⁶ tipos de luchas promovidas por campesinos y personas desplazadas por el conflicto armado, que dan cuenta de la violencia ejercida contra los trabajadores de empresas palmicultoras y de explotación de carbón. En los municipios de Valledupar, La Jagua de Ibirico, Agustín Codazzi, El Paso, Chiriguana, Bosconia, es donde se concentra el mayor número de bloqueos de vías, movilizaciones y disturbios. Los motivos principales de las luchas son medioambientales, las provocadas por desalojos y las de protección de territorios étnicos. Las empresas contra las cuales se promovieron las movilizaciones son: Prodeco, Drummond, Vale, Colombian Natural Resources y la Federación Nacional de Algodoneros.

3. Soberanía alimentaria, prácticas campesinas y degradación del medio ambiente.

La exploración y explotación de minerales disminuye la cantidad y la calidad del agua que

es usada para la agricultura de subsistencia y para el consumo humano, agravando la situación de vulnerabilidad de las familias restituidas y generando competencia – en muchos casos violenta- por el acceso al agua. Además afectan el uso de la tierra cambiando la destinación productiva de los suelos, incluso de los alrededores a aquellos donde se practica la minería, poniendo en riesgo la producción agropecuaria de los campesinos restituidos. Más allá, como se ha demostrado en otros casos, los procesos extractivos afectan las dimensiones ambientales, económicas y culturales del uso y acceso a los ríos, caños y otros cuerpos de agua y los impactos de la minería y los cambios en los usos de la biodiversidad no sólo se relacionan con una dimensión ambiental o física del territorio, sino también con la dimensión cultural del mismo¹⁷. No sobra recordar que la financiación para proyectos productivos que entrega la URT a los beneficiarios de restitución, está enfocada a proyectos de agricultura o ganadería que requieren para su desarrollo la disposición del suelo en condiciones apropiadas y que entrarían en contradicción e imposibilidad de llevarse a cabo si sobre esos predios se inicia o continúa la actividad minera.

Un dato que ayuda a comprender a nivel departamental los cambios en la destinación de los usos de los suelos es que la disminución en el Cesar de la participación en el PIB del sector agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca desde 1990 hasta 2005 –pasando de 45.13% al 11.26%- es inversamente proporcional al aumento de la participación del sector explotación de minas y canteras que llegó al 44.54%, cuando para el año base representaba un 7.99% ¹⁸.

4. Minería y sentencias de restitución de tierras

Sentencias sobre restitución de predios en el Cesar ¹⁹



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP



A marzo de 2014 en el Departamento del Cesar se han fallado un total de 17 sentencias sobre restitución de tierras. De estas, cuatro lo han hecho en Agustín Codazzi, 4 en San Diego y 9 en Valledupar. Del total de sentencias, 13 no mencionan el tema de títulos mineros y 4 sí lo hacen. De las sentencias que hacen referencia al tema minero se puede destacar:

En el municipio de Agustín Codazzi:

- En una sentencia el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena-Sala Civil Especializada de Restitución de Tierras, ordena en segunda instancia el levantamiento de la medida cautelar impuesta por el juez de primera instancia consistente en la "suspensión de licencias para la exploración y explotación de hidrocarburos sobre el predio solicitado". El fallo niega la restitución a la víctima alegando una precaria identificación del inmueble.

- Una sentencia que menciona solicitudes de explotación minera en el predio a restituir y ordena oficiar al Ministerio de Minas y Energía y demás entidades competentes. Ninguna entidad comparece y a partir de allí la sentencia no hace ninguna otra mención al tema, ni en las consideraciones, ni en el acervo probatorio, ni en la parte resolutive. El fallo ordena la restitución a la víctima, pero al no resolver nada sobre las solicitudes para explotación minera deja latentes los riesgos futuros en caso de que esta se inicie.

En el municipio de Valledupar:

- Una sentencia en la cual dentro de los proceso se da cuenta del Informe Técnico Predial aportado por la Unidad de Restitución, según el cual sobre el predio existen solicitudes para la exploración minera, por lo tanto se ordena al Ministerio de Minas y Energía la suspensión de licencias. El Ministerio remite dicha orden a la Agencia Nacional de Minería que informó que el predio se encuentra afectado con una solicitud de legalización de minería de hecho. El fallo ordena la restitución a la víctima sin pronunciarse sobre la solicitud del título minero, lo que conlleva riesgos futuros en caso de que se conceda la explotación minera.

- Una sentencia en la que el despacho ordena la cancelación de una medida cautelar de suspensión de licencias de solicitudes de exploración y explotación por encontrar que no existían tales licencias pero le advierte a la Agencia Nacional de Minería que se abstenga de otorgar licencias en el predio por encontrarse en zona de reserva forestal. Este es un fallo que aporta en la construcción de condiciones para el goce material efectivo del predio restituido, por cuanto si bien no hay concesiones ni licencias para explotación, ordena a la autoridad minera abstenerse de otorgar las concesiones en el futuro. Aunque la motivación para esa orden no sea el dar un trato preferente a los derechos de las víctimas sino el hecho de que el predio se encuentre en zona de reserva forestal, es en todo caso una decisión que avanza en la protección de la restitución y su sostenibilidad.



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP



En algunas sentencias proferidas en otros departamentos del país se ha podido observar también diversidad de posturas en relación con la existencia de solicitudes o títulos mineros sobre los predios objeto de restitución que son evidenciadas a partir de la información técnica que aporta la URT. En algunos casos, en la sentencia que concede la protección al derecho fundamental a la restitución de tierras, junto con variedad de ordenes en otras materias, se ha exigido a la Agencia Nacional Minera y a la Agencia Nacional de Hidrocarburos *"revisar los contratos de concesión que recaen sobre el predio a restituir, y vigilar el nivel de afectación de cualquier exploración que llegue a analizarse a fin de que las mismas no afecten la vocación agrícola del predio ni limiten los derechos de la víctima al retorno en condiciones de vida digna."*²⁰ Se destaca en este mandato judicial la preocupación expresa por la conservación de la vocación agrícola de los predios que lógicamente puede verse afectada por la minería y la exigencia de que las concesiones no limiten los derechos de las víctimas. En otros casos ante la existencia de solicitudes de titulación minera vigentes demostradas en el curso del proceso, y en una posición que aboga por la protección reforzada de los predios restituidos de manera tajante se ordena a la Agencia Nacional de Minería *"no autorizar la explotación minera en el inmueble objeto de restitución"* y *"no acceder a las solicitudes vigentes"*.²¹

Ahora bien también hay otras decisiones en las que el juez hace una distinción entre el tipo de materiales que se van a explotar y con base en eso toma la decisión. Así, afirmó el tribunal de Antioquia:

"Una concesión minera para la explotación de conglomerados, areniscas, cantos, gravas, macadan, macadan alquilatrado, gravilla, lasca y polvos de roca o piedra, incluso los de las piedras de las clases 1512 y 1513 (excepto los " de la subclase 37690), y demás rocas trituradas o no para construcción, como es la que se tramita ante la Agencia Nacional de Minería Catastro Minero Colombiano -CMC- bajo expediente No.LLH-14191, como es la que se encuentra en trámite, carece de las

*graves afectaciones sociales y ambientales como son las del petróleo, carbón y oro; no está prevista en terreno de comunidades o áreas especialmente protegidas y comprende un porcentaje mínimo del predio objeto de este proceso (2,41% según la misma Agencia Nacional de Minería) circunstancias que le permiten a este Despacho proceder a ordenar el levantamiento de la suspensión decretada por el juez instructor para que se continúe con el desarrollo administrativo que debe imprimir el ente gubernamental competente para el efecto."*²²

La anterior decisión resulta bastante cuestionable pues sin ningún estudio de fondo se considera que la minería de materiales de construcción no genera impactos ambientales, situación que no es cierta, y sin embargo con fundamento en dicha afirmación se levanta la suspensión de procesos de titulación y la restitución del predio se hace bajo el entendido de que la titulación minera sigue su curso y una parte del predio será utilizada para dicha actividad por lo que cabe cuestionar si este tipo de posturas salvaguarda el verdadero goce material del predio restituido. Por ello otra de las fórmulas utilizadas en otro fallo parece más apropiada, ya que en esa ocasión se solicitó al Ministerio de Ambiente y la Corporación Autónoma Regional la evaluación de los impactos ambientales de la exploración minera como garantía para la restitución. En este sentido el llamado es a que los fallos profundicen en el análisis de las situaciones sobre las cuales se están pronunciando.

Finalmente una mención especial merece el tema en relación con los proceso de restitución de tierras a favor de comunidades étnicas, ya que en aplicación de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, se han presentado solicitudes de medidas cautelares y de restitución de territorios étnicos en los que las pretensiones principales han sido la suspensión de títulos mineros o de actividad minera ilegal y así ha sido concedido por los jueces y magistrados, al constatar que estas actividades han afectado los derechos territoriales y favorecen el despojo. Baste mencionar a modo ilustrativo



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP



el caso de la comunidad Embera Katío del Alto Andaguada²³, víctima de la guerra por el control de las minas de oro ubicadas en su territorio y en donde la Agencia Nacional de Minería –ANM- concesionó 13 mil de las 50 mil hectáreas de su resguardo a cinco empresas mineras y tenía en estudio la concesión de otras 27 mil hectáreas, a lo que suma la presencia de mineros ilegales. En la sentencia, la Sala de Restitución del Tribunal de Antioquia, consideró que a las comunidades no se les respetó su territorio pues el gobierno emitió los títulos y preparaba otros sin consultarles a los indígenas. Por ello se ampara el derecho a la consulta previa y la restitución de los derechos territoriales, se mantiene la suspensión de los títulos mineros hecha por un juez previamente y se exhorta a la ANM a respetar el derecho de prelación de las comunidades indígenas en las zonas mineras. Igualmente se conmina a la Agencia para que en asocio con el Ministerio de Ambiente diagnostiquen los impactos ambientales que la minería está causando en el territorio y se profiere una decisión que toma en serio la necesidad de diagnosticar con la participación de las comunidades los verdaderos impactos ambientales de este tipo de proyectos, entendiendo que no es posible el disfrute del derecho al territorio mientras los intereses de los empresarios mineros se impongan sobre estos, y en ese marco las acciones de restitución de tierras ha resultado un mecanismo importante para atajar esa política que privilegia la inversión minera sobre los derechos de las comunidades.

Otro de los casos emblemáticos, en esta oportunidad a favor de comunidades afrocolombianas es el de las medidas cautelares para el Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí que también ha visto su territorio fuertemente afectado por la minería ilegal. En ese caso, el juez de restitución ordenó la suspensión de la actividad de retroexcavadoras y demás maquinaria que estuviera operando en el Consejo, lo cual iba a acompañado de la orden de generar un plan de protección para las comunidades. La suspensión de los numerosos contratos de concesión vigentes sobre el territorio también fue solicitada pero esta no fue condecida por el juez, bajo el

argumento de que esto debía ser objeto de una sentencia de fondo y no de una medida cautelar.

Lo anterior es tan solo una muestra la diversidad de posturas que han adoptado los jueces y magistrados de restitución de tierras ante la multiplicidad de situaciones que se han presentado con respecto al tema minero en el marco de los procesos de restitución. Lo que es común a todos, es que las consideraciones sobre el tema no dejan de ser tangenciales y salvo en los casos étnicos donde el centro de las afectaciones territoriales está dada por la actividad minera, no se profundiza en el análisis de la normativa minera, en las consecuencias e impactos de las decisiones, ni respecto a las víctimas, ni respecto a los terceros ni frente al papel de las autoridades.

Recomendaciones

Ante este panorama, es importante advertir la situación para que los objetivos de la Ley 1448 de 2011 puedan cumplirse a cabalidad y para que se tomen los correctivos y medidas necesarias para que las contradicciones entre las políticas públicas de atención y reparación a víctimas y la minera no termine soslayando los derechos de las víctimas y dificultando los escenarios de reconciliación y para que se construyan rutas de actuación. Por ello nos permitimos formular una serie de recomendaciones en distintos niveles.

Al Gobierno Nacional

- Retirar del Plan de Desarrollo las disposiciones que hace nugatorio el derecho fundamental de las víctimas a la restitución sobre predios en los cuales se adelanten proyectos mineros.

Al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a Víctimas

- Generar una directriz para que las entidades SNARIV (encabezadas por la Unidad para las víctimas y la Unidad de restitución de tierras) preparen un diagnóstico de intervención en zonas con alta influencia de minería. Esto con el fin de identificar los impactos que este tipo



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP



de megaproyectos causa en las comunidades víctimas de desplazamiento, despojo y abandono forzado de tierras, y conducir el proceso de reparación y restitución de tierras, en consecuencia.

Al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería y demás entidades del sector

- Atender oportunamente las notificaciones que hagan los jueces y magistrados de restitución de tierras dentro de los procesos cuando estos encuentren títulos o solicitudes de títulos mineros en predios solicitados por víctimas de despojo o abandono. Igualmente una vez proferidas las sentencias y notificadas, las autoridades mineras deben dar oportuno cumplimiento a las órdenes judiciales que las conciernen.

- Revisar los actos administrativos vigentes en zonas de restitución de tierras y revocar directamente actos administrativos que adjudiquen títulos mineros consolidados al amparo del despojo y el abandono de tierras en el marco del conflicto armado y suspender el estudio de solicitudes de títulos mineros cuando se pruebe un vínculo o el accionar conjunto entre el solicitante del título y los grupos armados despojadores, bajo el amparo de las normas que protegen los derechos las víctimas.

- Facilitar el acceso gratuito a la información sobre títulos y solicitudes mineras, de manera que pueda haber mayor transparencia en este tipo de procesos y una participación activa de las víctimas y sus organizaciones en el seguimiento a estas situaciones y su incidencia en los procesos de restitución de tierras.

A la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas

- Incluir en los planes de reparación a víctimas de despojo y abandono forzoso de tierras, todas las afectaciones de tipo medioambiental, paisajístico y aquellas que comprometen la salud humana, generadas por las actividades

extractivas o la instalación de plantas, minas o procesadoras dedicadas a la minería. Incluir también medidas que tiendan a mitigar los efectos en la economía en zonas con grandes empresas mineras.

- Determinar qué comunidades campesinas víctimas van a ser reparadas y restituidas de manera colectiva para que se les dé un tratamiento similar al de las comunidades étnicas, proporcionándoles una específica protección jurídica que las blinde contra daños inminentes ocasionados por empresas mineras y agroindustriales y contra futuros despojos.

- Incluir en el Registro de Víctimas aquellos hechos victimizantes que se relacionen directa o indirectamente con el accionar de empresas mineras.

A la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

- Continuar con la exigencia de que los equipos en territorio revisen muy bien la información y realicen los cruces necesarios para determinar las superposiciones de los predios objeto de solicitud de restitución con títulos y solicitudes mineras o proyectos con explotación en curso. Las herramientas construidas por la URT contemplan estas variables y es necesario que en todos los casos sean analizados teniendo en cuenta las diferentes escalas cartográficas de la información, tratando de identificar también las bocas de minas y las servidumbres, como los aspectos que más inciden en los derechos sobre el suelo. Igualmente en las comunicaciones que se realizan predio a predio verificar la vocación del predio para exploración y explotación minera.

- En las solicitudes de restitución que se presenten ante los jueces especializados, la URT debe incluir cuando sea pertinente, pretensiones específicas sobre esta materia y aportar la información que los jueces requieran para tomar las decisiones, incluso solicitando que se oficie a las autoridades mineras para que hagan parte en los procesos y aporten los datos requeridos.



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP



- Incluir en el Rtdaf las narraciones de amenazas y otros hechos victimizantes contra los reclamantes, discriminando en cuáles casos existe una relación directa o indirecta con la instalación o el desarrollo de megaproyectos mineros. En este sentido las entrevistas que realizan los funcionarios para determinar los hechos, deben indagar si en el lugar de los hechos había presencia de empresas mineras y si estas tuvieron algún tipo de relación con los actores armados que operaban en la zona. Toda esta información servirá para su posterior presentación ante los jueces.

- Incluir en los procesos de capacitación y socialización a las comunidades de víctimas, reclamantes de tierras, familias campesinas y población desplazada o en riesgo de desplazamiento información sobre el funcionamiento, la legislación y los derechos que tienen las comunidades en relación con la actividad minera, así como la introducción de reflexiones sobre los efectos (sociales, económicos, medioambientales y de seguridad) que genera la actividad de empresas mineras en sus tierras, con el fin de que puedan manifestar su consentimiento libre, previo e informado antes de la iniciación de este tipo de proyectos en sus territorios y puedan, de ser necesario, incluir las medidas que requieran en los planes de reparación y en las solicitudes de restitución.

A las Organizaciones de la Sociedad Civil

- Preparar y presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley para limitar la exploración y explotación de minerales y la instalación de grandes proyectos agroindustriales en zonas que pertenecen a comunidades campesinas afectadas por el conflicto armado y solicitantes de restitución de tierras, en razón a que el sufrimiento, el desplazamiento y los despojo sufridos, han debilitado sus tejidos sociales y se puede llevar a su exterminio.

Recomendaciones especiales para los jueces y magistrados de restitución de tierras

- Hacer prevalecer los derechos de las víctimas, ordenando la suspensión o anulación de títulos y concesiones mineras sobre predios objeto de restitución cuando se haga evidente la ocurrencia de un daño actual o futuro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 91 literal m de la Ley 1448 de 2011. Igualmente de ser necesario establecer prohibiciones de futuras concesiones, pues nada se logra si se dejan sin efecto solicitudes actuales pero posteriormente pueden volver a solicitarse nuevamente los títulos mineros.

- En su función de seguimiento a los fallos llevar un registro de los predios que al cabo de los dos años de la sentencia lleguen a ser vendidos a empresas mineras.

- Revisar con detalle la información sobre los predios que aporta la URT y requerir en caso de ser necesario, información adicional a las autoridades mineras y ambientales con el fin de clarificar el tipo de minería, el porcentaje de afectación sobre los predios, el impacto de la actividad y consultar la voluntad de las víctimas respecto a este tema en el marco de las garantías para la no repetición de los hechos de despojo y abandono.

- Indagar en los interrogatorios de parte que se haga a los solicitantes, opositores y demás testigos sobre intereses mostrados por empresas o inversionistas para explorar o explotar minerales en el predio.

- Dar aplicación a cabalidad a las presunciones contenidas en el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011, en particular la contenida en el numeral 2 literal b según la cual, salvo prueba en contrario se presume que hay ausencia de consentimiento o causa lícita en negocios jurídicos sobre inmuebles "...vecinos de aquellos donde se hubieran producido alteraciones significativas de los usos de la tierra como la sustitución de agricultura de consumo y sostenimiento por monocultivos, ganadería extensiva o minería industrial, con



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP



posterioridad a la época en que ocurrieron las amenazas, los hechos de violencia o el despojo”.

predios objeto de restitución, considerando para ello todas las pruebas allegadas y logrando decisiones sólidamente fundamentadas.

- Argumentar adecuadamente las decisiones que se toman respecto a las situaciones relacionadas con el ejercicio de la actividad minera en

REFERENCIAS Y NOTAS A PIE DE PÁGINA

1. Plan Nacional de Desarrollo 2012-2014 “Prosperidad para todos”, Resumen Ejecutivo. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=4-J9V-FE2p1%3D&tabid=1238> Consultado por última vez el 2 de mayo de 2014.
2. Se lee en la primera versión del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá considerar la imposibilidad jurídica y material de restituir los predios ubicados en el área e informar al Juez que llegare a conocer de la solicitud de restitución de tierras y éste deberá realizar la restitución por equivalencia o compensación de que trata el artículo 72 de la Ley 1448 de 2011.”
3. El artículo 48 de la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No.200/2015 (Cámara) y 138/2015 (Senado) por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 dispone: “La inclusión del predio en los Proyectos de Interés Nacional y Estratégico –Pine- se entenderá en los términos del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 como una imposibilidad jurídica para la restitución que impondrá al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas la obligación de compensar a las víctimas con un predio de similares condiciones, en el orden y lineamientos establecidos en el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Sin embargo, en estos casos, el pago de la compensación se realizará con cargo a los recursos que se consignen en el depósito judicial efectuado por la entidad propietaria con cargo al proyecto, en virtud del proceso de expropiación. Parágrafo. Las disposiciones previstas en este artículo se podrán aplicar a los proyectos que antes de la promulgación de esta ley hubiesen sido declarados como Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos –Pine-”
4. La mayoría de sus suelos son de origen fluvial, bien drenados, con altas temperaturas y buena radiación solar, alta precipitación y humedad relativa.
5. SIMCO, Sistema de Información Minero Colombiano, La extensión territorial del Cesar es de aproximadamente 22.905 Km2, de los cuales el 95% corresponde a área rural. Disponible en: <http://www.simco.gov.co/Inicio/MineriaenelCesar/tabid/259/language/en-US/Default.aspx> Consultado por última vez el 12 de mayo de 2014.
6. PNUD, Fundación Universitaria del Área Andina, Cesar, Informe sobre el estado de avance de los Objetivos de desarrollo del milenio, 2011. Disponible en: http://www.pnud.org.co/2012/odm2012/odm_cesar.pdf Consultado por última vez el 20 de mayo de 2014.
7. El 10% del total de la población del departamento ha sufrido este fenómeno según datos de la Gobernación del Cesar.
8. REYES POSADA, Alejandro. Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia, Grupo Editorial Norma, 2009.
9. Los mapas que aparecen en este boletín muestran la superposición de diferentes variables por municipios en el departamento del Cesar. Para los datos de desplazamiento forzado se tomaron los municipios con más de 3.000 desplazamientos entre los años 1997 y 2007. Para identificar las zonas de despojo y abandono forzados se tuvieron en cuenta los municipios con más de 1.000 hectáreas abandonadas/despojadas entre los años 1997 y 2007 por todos los actores armados. La información sobre las zonas microfocalizadas en el departamento del Cesar se tomó de la página Web de la Unidad de Restitución de Tierras. Las zonas de monocultivos de palma fueron obtenidas de la Página Web de Fedepalma y las de minería de carbón de la página Web del Sistema de Información Minero Colombiano-Simco.
10. Plan Integral Único-PIU-, Gobernación del Cesar, Política Pública de prevención y atención al desplazamiento forzado, 2011. Disponible en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/cesarpiu2011.pdf> Consultado por última vez el 19 de mayo de 2014.
11. Notas periodísticas de El Pilón <http://elpilon.com.co/inicio/el-cesar-es-el-tercer-departamento-mas-afectado-por-abandono-y-despojo-de-tierra-ricardo-sabogal/> y País Real <http://pais-real.blogspot.com/2010/09/las-caras-del-despojo-de-tierras-en.html> consultadas por última vez el 25 de mayo de 2014.
12. Disponible es: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/drummond-y-prodeco-financiaron-los-paramilitares-entre-articulo-500456> Consultado por última vez el 25 de junio de 2014.
13. Informe de Rendición de Cuentas correspondiente a los años 2012 – 2013, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Territorial Cesar – Guajira.
14. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/tierras/despojo-de-tierras/5066-sigue-litigio-por-las-tierras-de-el-prado-en-el-cesar> Consultado por última vez el 6 de mayo de 2014.



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP



15. Por temores aún vigentes, la comunidad no habla de manera abierta sobre los victimarios, pero sí dejaron saber que grupos de paramilitares rondan la zona y han quemado viviendas.
16. En este listado no se cuentan las movilizaciones nacionales que tuvieron repercusiones regionales.
17. Transformaciones territoriales en la Comunidad de El Hatillo. Un recorrido por los impactos de la minería de carbón. Equipo de Tierras y Derecho al Territorio CINEP/PPP. Bogotá, pág. 43.
18. Datos tomados de Barrera, Víctor Las vicisitudes de la integración. Trayectorias de desarrollo y conflicto armado en el Cesar en Territorio y Conflicto en la Costa Caribe. Odecofi-CINEP 2014.
19. Las sentencias que se mencionan en este recuadro se consultaron en la página Web de la URT, disponible en <https://www.restituciondetierras.gov.co/web/guest/sentencias-por-departamento> consultado por última vez el 20 de abril de 2015.
20. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Especializada en Restitución de Tierras, Sentencias del 29 de julio de 2014 Radicado: 1324431210012012002600 y del 25 de noviembre de 2014 Radicado: 1324431210012013004800. MP. Ada Lallemand Abramuck.
21. Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán. Sentencia No.033 de 21 de abril de 2014.
22. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Especializada en Restitución de Tierras, Sentencia del 09 de octubre de 2014. MP. Vicente Landinez Lara. Radicado: 0500022210022013 0002101.
23. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Especializada en Restitución de Tierras, Sentencia del 23 de septiembre de 2014. MP. Vicente Landinez Lara. Radicado: 270013121001201400050015.



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es implementado por el CINEP/PPP

