

Restitución de tierras en Colombia : análisis y estudios de caso	Titulo
Moreno, Tulia - Autor/a; Medina, Javier Lautaro - Autor/a; Fuentes, Adriana Patricia - Autor/a; Lopera, Andrea - Autor/a;	Autor(es)
Bogotá	Lugar
Cinep/PPP	Editorial/Editor
2016	Fecha
	Colección
Conflicto armado interno; Comunidades indígenas; Comunidades afrodescendientes; Campesinado; Acceso a la tierra; Colombia;	Temas
Libro	Tipo de documento
* http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20170307051134/LibroCINEPcompleto.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





RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Análisis y estudios de caso

RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA

Análisis y estudios de caso

Restitución de tierras en Colombia. Análisis y estudios de caso.
©Centro de Investigación y Educación Popular/
Programa por la Paz (Cinep/PPP)

Director general

Luis Guillermo Guerrero Guevara

Subdirector

Sergio Coronado Delgado

**Coordinador del Equipo Movilización,
Territorio e Interculturalidad**

Javier Lautaro Medina

Autores

Tulia Moreno
Javier Lautaro Medina
Adriana Patricia Fuentes
Andrea Lopera Lombana

Editores

Adriana Patricia Fuentes
José Antonio Barreto Medina

Equipo de producción editorial

Coordinación editorial

Helber Noguera Sánchez (GIZ)
Margareth Figueroa Garzón (Cinep/PPP)

Corrección de estilo

Luis Julián León

Diagramación e Impresión

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Cinep / Programa por la Paz

Carrera 5 No. 33B-02 PBX: (57-1) 2456181
Bogotá D.C., Colombia
Correo electrónico: cinep@cinep.org.co -
www.cinep.org.co

Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Anja Heuft, Coordinadora
Programa de Apoyo a la Construcción de Paz en
Colombia – ProPaz
Calle 26 No. 13-19, Piso 25 Edificio Fonade,
Bogotá D.C., Colombia

Junio de 2016
ISBN: 978-958-644-216-9

Bogotá D.C., Colombia
Impreso en Colombia / *Printed in Colombia*

Esta publicación es posible gracias al apoyo
de la Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ).

El contenido de la presente publicación es
responsabilidad exclusiva del Cinep/PPP y no
refleja necesariamente la opinión de la GIZ.

El contenido de esta edición puede ser utilizado
total o parcialmente siempre y cuando se notifique y
se cite como fuente al Cinep/ Programa por la Paz.

Contenido

Introducción	9
El Toco: la alianza entre funcionarios y paramilitares para despojar	19
<i>Contexto</i>	<i>19</i>
<i>Violencia en el toco</i>	<i>24</i>
Antecedentes	25
Desplazamiento y despojo	26
Tipos de despojos en El Toco	29
<i>La comunidad</i>	<i>32</i>
Condiciones socioeconómicas antes del desplazamiento y despojo	32
Condiciones socioeconómicas después del desplazamiento y despojo	33
<i>Garantía del derecho a la tierra y al territorio</i>	<i>35</i>
El proceso de restitución en El Toco	35
Situación de derechos humanos	38
Retorno efectivo	39
<i>Recomendaciones.....</i>	<i>40</i>
<i>Referencias.....</i>	<i>45</i>
La Secreta: reparación integral y restitución de tierras a niños, niñas y adolescentes en la Ley 1448 de 2011	49
<i>Introducción</i>	<i>49</i>
<i>Contexto geográfico y productivo de la zona: la vertiente occidental de la Sierra Nevada de Santa Marta</i>	<i>50</i>
<i>Violencia en La Secreta: incursiones y actores armados</i>	<i>52</i>
<i>Las trillizas y su vida en la secreta</i>	<i>57</i>
<i>El enfoque diferencial de la Ley 1448 de 2011 para NNA: el proceso de restitución de tierras de las trillizas</i>	<i>59</i>
Marco normativo	59
<i>El proceso de restitución de tierras en el caso de las trillizas: etapa administrativa</i>	<i>65</i>
<i>La restitución de tierras: etapa judicial en La Secreta</i>	<i>67</i>
<i>Etapa posfallo: cumplimiento de las órdenes y seguimiento al caso.....</i>	<i>74</i>
Proyectos productivos	75
Fondo fiduciario	76
Vivienda rural	77
Vías de comunicación y acceso	78
Servicios de salud y educación	79
<i>Conclusiones</i>	<i>80</i>
<i>Retos y recomendaciones.....</i>	<i>81</i>
<i>Referencias</i>	<i>86</i>

“Ni vencedores ni vencidos”: restitución de tierras en el Alto de Tillavá ..	89
<i>Introducción</i>	89
<i>Contexto general del departamento del Meta</i>	91
La colonización campesina de mediados del siglo XX: violencia bipartidista y predominancia de baldíos.....	93
Una segunda ola de colonización: la bonanza de las economías de coca y amapola	95
Actores armados: desde la violencia bipartidista hasta el control de los cultivos de coca y amapola	96
Un tercer periodo de colonización: entre la coca y el petróleo	99
<i>La inspección del Alto de Tillavá</i>	101
<i>Proceso de restitución de tierras</i>	104
La microfocalización	104
Etapa administrativa	107
Etapa judicial	108
Participantes en procesos de restitución de tierras en la Inspección de Tillavá	116
Predios y estado actual de usufructo	117
Principal actividad económica de los inmuebles	117
Extensión de áreas restituidas	118
Oposiciones en Puerto Gaitán	119
<i>Campesinos resistentes, campesinos desplazados y conflicto armado</i>	123
<i>Conclusiones</i>	126
<i>Recomendaciones</i>	130
<i>Referencias</i>	133
Restitución de derechos territoriales a comunidades étnicas: el asentamiento wayúu de Nuevo Espinal	137
<i>Introducción</i>	137
<i>De Espinal a Nuevo Espinal</i>	140
<i>Contexto de violencia: afectaciones de las que fueron víctimas los integrantes de la comunidad de Nuevo Espinal</i>	149
<i>La restitución de los derechos territoriales</i>	153
Etapa administrativa	155
Etapa judicial	160
Oposiciones a la solicitud de la comunidad indígena	165
<i>Conclusiones</i>	166
<i>Recomendaciones</i>	169
<i>Referencias</i>	174
El enfoque de género en la restitución de tierras	177
<i>Introducción</i>	177
<i>Aspectos generales sobre el enfoque diferencial</i>	178
<i>Enfoque diferencial de género en la restitución de tierras</i>	179

<i>Cómo se materializa el enfoque diferencial de género en el proceso de restitución de tierras</i>	184
Etapa administrativa	184
Etapa judicial	188
Posfallo	191
<i>Hacia un posfallo con enfoque diferencial</i>	198
<i>Conclusiones y recomendaciones</i>	200
<i>Referencias</i>	204
Reflexiones sobre restitución de tierras y minería	209
<i>Introducción</i>	209
<i>La incidencia del modelo de desarrollo extractivista y el conflicto armado en el Cesar</i>	211
<i>Riesgos en la implementación de la política de restitución de tierras derivados de la actividad minera</i>	217
No poder disfrutar de las tierras restituidas por el inicio de actividades de exploración y explotación minera sobre esos territorios	217
Aumento en la conflictividad socio ambiental	219
Degradación del medio ambiente, prácticas campesinas y soberanía alimentaria	220
<i>Abordaje del tema minero en sentencias de restitución de tierras</i>	221
<i>Recomendaciones</i>	230
<i>Referencias</i>	237
Restitución y derecho a la tierra: un análisis desde la noción de Unidad Agrícola Familiar	243
<i>Introducción</i>	243
<i>Las Unidades Agrícolas Familiares</i>	244
<i>Restitución y acceso suficiente a la tierra</i>	245
<i>Derecho a la tierra y al territorio de comunidades campesinas</i>	253
<i>Conclusiones</i>	257
<i>Recomendaciones</i>	259
<i>Referencias</i>	261

Introducción

Con la promulgación de la Ley 1448 de 2011 se dio inicio a la política de reparación integral a víctimas del conflicto armado en Colombia. Esta fue una demanda de larga data de las organizaciones de personas víctimas, en el sentido de buscar que se materializara un instrumento jurídico que orientara políticas, programas e instituciones para garantizar los derechos de las víctimas y particularmente el derecho a la reparación. En su contenido, la ley consignó instrumentos y herramientas dirigidos a la reparación individual y colectiva y determinó que la restitución de tierras fuera el mecanismo preferente de reparación en los casos de despojo y abandono ocurridos con ocasión del conflicto armado.

El Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (Cinep/PPP) comparte plenamente el propósito y los objetivos de la Ley y de la política de reparación integral. En este aspecto, asumimos que solo con el compromiso de todas las instituciones involucradas y de la sociedad en su conjunto se podrá alcanzar la garantía de los derechos de las víctimas como parte del camino de construcción de paz en el que nos encontramos inmersos. En este camino, el respeto a la vida individual y colectiva, el diálogo democrático a nivel nacional y territorial, la promoción de la participación política y de la autonomía y el gobierno propio de la tierra de personas y comunidades marginalizadas son principios innegociables que deben guiar la implementación de la política.

La presente publicación recoge una serie de artículos producidos por el Observatorio de Restitución de Tierras de Cinep/PPP, “Tierra y Derechos”, que ha realizado un seguimiento detallado a la implementación de la política de restitución de tierras a partir de la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011, conocida como «Ley de Víctimas y Restitución de Tierras» y los Decretos Ley 4633, y 4635 del mismo año, estos últimos referidos a la restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas y negras. Este conjunto de normas ha buscado propiciar la implementación de medidas de reparación integral para las víctimas de masacres, homicidios selectivos, desapariciones forzadas,

confinamiento, entre otras violaciones de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario, que han provocado el desplazamiento forzado de más de seis millones de personas y el despojo y abandono forzado de considerables extensiones de tierras a lo largo de la geografía nacional. Aunque todavía no hay una cifra que cierre el debate sobre las dimensiones del despojo y abandono forzado de tierras, diversos estudios han indicado que oscila entre los cuatro y los seis millones de hectáreas.

En el trabajo del Observatorio se han analizado diversas temáticas asociadas a la restitución, cuyos resultados se muestran en los textos que aquí se compilan y que corresponden a dos enfoques metodológicos. El primero, plantea el estudio de caso como forma de abordaje para revisar en detalle la implementación del proceso de restitución en una situación concreta y en un contexto regional particular y, a partir de allí, extraer conclusiones y recomendaciones, tanto para el caso como para otros de características similares. El segundo enfoque corresponde a temáticas generales que aplican para diversos casos en todo el país, y que son de importancia para la implementación de la restitución, en perspectiva de derechos humanos.

En este orden, en la primera parte de esta publicación se presentan cuatro estudios de casos realizados a partir de procesos de restitución de tierras implementados en los departamentos de Cesar, Magdalena y La Guajira, que muestran, además del análisis del caso puntual, algunas temáticas regionales que han tenido relevancia para la restitución en sus diversas etapas (administrativa, judicial y posfallo).

El primer estudio de caso trata el proceso de restitución del predio El Toco, ubicado en el municipio de San Diego, departamento del Cesar, en donde varias familias que ocuparon en los años noventa las tierras y recibieron adjudicaciones por parte del Estado fueron víctimas de desplazamiento forzado y el paramilitarismo que azotó la región. A partir de este caso, se analiza la complejidad de las dinámicas de la tenencia de la tierra, la presencia paramilitar, las actuaciones estatales que favorecieron, auspiciaron y facilitaron el despojo de tierras y los inconvenientes que surgen frente al retorno efectivo de los beneficiados con las decisiones judiciales. En El Toco también ha habido ya

decisiones de restitución de tierras proferidas por jueces; a partir del análisis de las sentencias y la voz de las víctimas se reconstruyen las principales características de este caso emblemático.

El segundo estudio de caso corresponde a la vereda La Secreta del municipio de Ciénaga, departamento de Magdalena, y analiza la reparación integral y restitución de tierras a favor de niños, niñas y adolescentes a partir del caso de unas trillizas que quedaron huérfanas de ambos padres cuando tenían tan solo tres años, como consecuencia de una masacre y homicidios ejecutados en dicha vereda, por la que sufrieron desplazamiento forzado. Años después de retornar al predio y siendo aún menores de edad obtuvieron sentencia favorable de restitución. En este estudio, además de las reflexiones en torno al enfoque diferencial de niñez y adolescencia, se hacen consideraciones especiales sobre el cumplimiento de las órdenes contenidas en las sentencias que ordenan restituir a las trillizas y a sus hermanos, mostrando algunas de las dificultades que enfrenta el cumplimiento de las mismas, particularmente en lo que corresponde a aspectos complementarios de la restitución, como los de vivienda rural, adecuación de vías y proyectos productivos para las víctimas.

El tercer estudio de caso da cuenta de la actuación adelantada por la Unidad de Restitución de Tierras en la vereda Alto de Tillavá del municipio de Puerto Gaitán, departamento del Meta, problematizando principalmente las consecuencias generadas a partir de la intervención en esta zona respecto a la situación de los “segundos ocupantes”, es decir, de los terceros de buena fe que se encuentran actualmente habitando predios objetos de restitución, a quienes los jueces no han concedido la compensación y que, por tanto, hoy se sienten afectados por el proceso de restitución.

La problemática de segundos ocupantes es uno de los grandes retos que enfrenta el proceso de restitución de tierras y ha puesto en evidencia las limitaciones de la normatividad, los enfoques, los fallos judiciales y, así mismo, problematiza el proceso desde el punto de vista de la ética y la sostenibilidad. Ha develado también la presencia, en los predios objeto de restitución, de población, que al igual que las víctimas reclamantes, es igualmente vulnerable e históricamente excluida del acceso a tierras y los derechos sociales. Este

estudio de caso muestra las falencias en la actuación institucional, así como las reacciones de la comunidad y la complejidad de situaciones generadas a partir de ello, que se resume muy bien en el título del texto “ni vencedores, ni vencidos” y ofrece una muy importante reflexión sobre los impactos del proceso de restitución en los territorios y la necesidad de implementar, de manera eficaz, el enfoque de acción sin daño en las acciones vinculadas a la política pública.

Finalizando esta primera parte, el cuarto estudio de caso se refiere a un proceso de restitución étnica, que corresponde a la comunidad indígena wayúu del asentamiento de Nuevo Espinal, ubicado en el municipio de Barrancas, departamento de la Guajira. A partir de este caso se muestran algunas particularidades propias de lo que es el proceso de restitución para grupos étnicos, ofreciendo así una mirada desde otra perspectiva de esta medida de reparación —la dirigida a los sujetos y territorios colectivos—, y se invita a la reflexión sobre los desafíos particulares que ofrece la restitución de derechos territoriales para comunidades afro e indígenas. Este caso también pone en evidencia el incumplimiento por parte de los magistrados de los términos legales para proferir las decisiones de fondo sobre los casos, demostrando que han transcurrido más de dos años desde la presentación de la demanda sin que aún haya sentencia emitida.

En la segunda parte de la publicación, se presentan tres textos en forma de ensayo temático, que abordan temas variados. El primer ensayo temático presenta una mirada sobre el enfoque de género en la restitución de tierras, que es un elemento transversal del proceso, pero que tiene también expresiones concretas en la normativa, en las actuaciones de la Unidad de Restitución de Tierras y en las sentencias de jueces y magistrados. Este texto evidencia que si bien hay avances importantes en la idea de lograr medidas diferenciales para las mujeres, aún es necesario profundizar en la comprensión de sus circunstancias particulares para que el proceso de restitución contribuya de mejor manera a superar las barreras y exclusiones históricas de acceso a la tierra para las mujeres víctimas.

El segundo documento aborda un tema de alta complejidad y mucha vigencia, como es el de la minería y la restitución de tierras. Este es un reto fundamental que tiene el proceso de restitución y un aspecto que pone sobre la mesa las dificultades derivadas de la ausencia de un ordenamiento territorial coherente y consecuente, no solo con las necesidades ambientales del país, sino también con los derechos de las víctimas y la justicia transicional. Este ensayo ofrece una mirada de los puntos de encuentro entre la política minera y la de restitución de tierras, así como algunas de las decisiones que han proferido jueces y magistrados de restitución de tierras en torno al tema, y analiza las implicaciones del tema minero para una región con una amplia trayectoria en esta actividad como el departamento del Cesar.

Para el cierre de la publicación, se incluye un ensayo que aborda una problemática novedosa en los análisis sobre restitución de tierras, ya que genera un diálogo entre este y el debate sobre el derecho a la tierra en condiciones de dignidad, a partir de una figura propia del derecho agrario en Colombia: la Unidad Agrícola Familiar (UAF). En el texto se realiza un análisis de la forma en que la UAF ha sido tratada en el marco de los procesos de restitución, y cómo, en tanto criterio de valoración de las condiciones apropiadas de vida para el campesinado, puede ser también un estándar o referencia a incorporar de forma más decidida en la restitución de tierras. El documento muestra cómo en la Ley de víctimas y restitución de tierras se incorporó la figura de la UAF a la justicia transicional, pero, la visión predominante ha sido la que la concibe como un máximo de tierra a entregar al campesino, olvidando que es también un parámetro básico a la hora de definir los mínimos en materia de garantía de derechos de la población rural. Se plantea así, una interesante reflexión sobre la manera como la restitución está aportando a mejorar efectivamente las condiciones de acceso a la tierra para el campesinado colombiano.

Todos los textos, tanto los estudios de caso como los ensayos temáticos, son artículos que, si bien han hecho una revisión de algunas fuentes bibliográficas, están principalmente sustentados en el diálogo directo con víctimas

y reclamantes en terreno, por lo que obedecen a una mirada de la implementación real de la política, que trasciende las disertaciones en el plano de la abstracción teórica o académica y que de manera sencilla logran mostrar temáticas o casos relevantes, sin desconocer el uso de datos oficiales de la Unidad de Restitución de Tierras, que es el ente administrativo encargado de la política de restitución. Los textos están complementados y nutridos con la revisión de sentencias proferidas por jueces y magistrados especializados en el tema, que además permiten concluirlos siempre con una serie de recomendaciones dirigidas a las distintas entidades, tanto del nivel nacional como territorial, concernidas con el proceso, incluidos también dichos jueces y magistrados de restitución.

Además de los temas que son los ejes centrales de cada texto, en conjunto se llama la atención sobre el cumplimiento de los términos previstos en las normas para dar trámite a los casos, evidenciando la mora judicial en el trámite de varias de las solicitudes que tienen demandas presentadas hace varios años sin haber tendido decisión aún. Igualmente, de manera general, las reflexiones y las recomendaciones apuntan a lograr que el proceso de restitución trascienda, de manera que no se quede solo en la devolución de predios o la formalización de la propiedad, sino que verdaderamente logre el enfoque de reparación transformadora, que está en la ley y que sin duda es uno de los elementos más importantes a los que debe dirigirse la justicia transicional en nuestro país.

La publicación pretende así, seguir promoviendo las miradas críticas frente a la restitución, y es por ello también una invitación al lector a descubrir en los artículos los debates de fondo que allí subyacen y que seguramente se seguirán alimentando en el devenir del proceso de restitución, en los años que restan de implementación de estas normas transicionales.

Con esta publicación, el Cinep/PPP reafirma su compromiso para acompañar el objetivo general de la Ley 1448 de 2011 y el cumplimiento de las metas trazadas para la política de restitución de tierras. Consideramos que la restitución de tierras puede generar una serie de transformaciones profundas del campo colombiano, sin olvidar, en todo caso, que debe ser acompañada

de procesos de redistribución de la tierra y de garantía de derechos para los pobladores rurales: a partir del ejercicio pleno del derecho a la restitución de tierras, puede comenzar un círculo virtuoso que deberá terminar con el pleno gobierno de las tierras y de sus espacios vitales por parte de las comunidades. De igual forma, nuestra institución seguirá haciendo seguimiento crítico a la política y alertando sobre los problemas que su implementación genera; seguiremos llamando la atención sobre su estado del cumplimiento y continuaremos trabajando para que se promueva la transformación de muchas vidas y realidades de las comunidades rurales.

Uno de los principales obstáculos para lograr dicho fin es el riesgo y la inseguridad que enfrentan quienes participan en los complejos procesos de restitución de tierras. Desde el inicio de la política de restitución en 2011 hasta marzo de 2015, se han identificado por lo menos 49 homicidios y 367 amenazas en contra de víctimas reclamantes de tierras, sus familiares, defensores de derechos humanos acompañantes y funcionarios públicos. Estos riesgos y amenazas se agudizan en aquellos escenarios territoriales en los cuales los grupos armados aún mantienen el control territorial, y se intensifican cuando algunos actores económicos, que se han beneficiado del despojo y del abandono de tierras, tienden a obstaculizar la implementación de la política de restitución de tierras. Alertar sobre los riesgos que se enfrentan con la implementación de la política de restitución de tierras, así como construir rutas de protección para quienes participan o la acompañan, es un deber que debe cumplirse con información como la que compartimos en este texto.

Este libro es un insumo más para participar en un amplio diálogo democrático con las instituciones públicas encargadas de enfrentar los grandes desafíos que está planteando la implementación de esta política.

El Observatorio de Restitución de Tierras del Cinep/PPP “Tierra y Derechos” se inició en 2011 con el apoyo de la Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra (ILC), con la construcción de un instrumento de metodología para el seguimiento y evaluación de la política de restitución

de tierras y la construcción de dos estudios de caso. En los siguientes años, 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” coordinado por Intermón Oxfam en Colombia y financiado por la Unión Europea, se hizo seguimiento a sentencias judiciales y se realizaron estudios de caso, informes de seguimiento y boletines, algunos de los cuales hacen parte de esta publicación. A estas instituciones nuestro agradecimiento por su apoyo y también a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) por su soporte financiero y conceptual a este libro.

*Observatorio de Restitución de Tierras “Tierra y Derechos”
Cinep/ Programa por la Paz*

El Toco: la alianza entre funcionarios y paramilitares para despojar

“A nosotros no nos atropelló tanto el paramilitarismo como el Incora”.
Campeños de El Toco, Agustín Codazzi, 2014.

Tulia Moreno Hernández*

Contexto

El departamento del Cesar está dividido en tres subregiones (norte, centro y sur), cada una diferenciada socioeconómicamente (Barrera, 2014). Las montañas y ríos que lo circundan le otorgan tierras planas y fértiles y un clima bastante diverso con adecuadas condiciones para la producción agropecuaria. Aunque el departamento ha tenido bonanzas económicas que han aumentado temporalmente el ingreso per cápita de sus habitantes¹, los índices de desigualdad social siguen siendo altos (PNUD & ASDI, 2010).

La geografía del departamento lo ha convertido en un escenario atractivo para diversos actores armados, no solo por ser un corredor estratégico de salida al mar Caribe, sino también porque los paisajes montañosos de las serranías de Santa Marta y Perijá, e incluso de Venezuela, han servido de escondites propicios para ellos desde su aparición en la zona a inicios de los años setenta (MOE, s.f.). Entre 1980 y 1990, las FARC aparecieron en las regiones norte (frente 59) y centro (frente 41), mientras que al sur se había instalado el ELN desde la década de los 70. El objetivo de las guerrillas era dominar las vías de movilidad entre municipios de las zonas montañosas y los que limitan con Venezuela para usarlos como corredores para el narcotráfico y para ingresar insumos militares (MOE, s.f.).

* Este texto fue elaborado en agosto de 2014. Algunos de sus contenidos se actualizaron en diciembre de 2015.

¹ En los años sesenta y setenta, el cultivo de algodón fue la principal actividad económica del departamento, generando mayores ingresos para los pobladores. Actualmente, la extracción de carbón ubica al departamento como uno de los principales productores de la zona.

A mediados de los años 90, se inicia una fuerte incursión de grupos paramilitares en todo el departamento, principalmente del Bloque Norte de las AUC, al mando de Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”. Los paramilitares buscaron el control del territorio, obligando a los campesinos a abandonar sus tierras, ya que tenían interés en la propiedad de las mismas, para lograr no solo la seguridad militar que brinda la zona, sino el enriquecimiento a través del narcotráfico, los cultivos de largo plazo y la ganadería extensiva (Reyes, Duica, & Pedraza, s.f.). La estrategia principal para consolidar su control territorial en el departamento fue la cooptación de los poderes locales. Sobre esta relación, Gutiérrez-Lemus (2012), afirma:

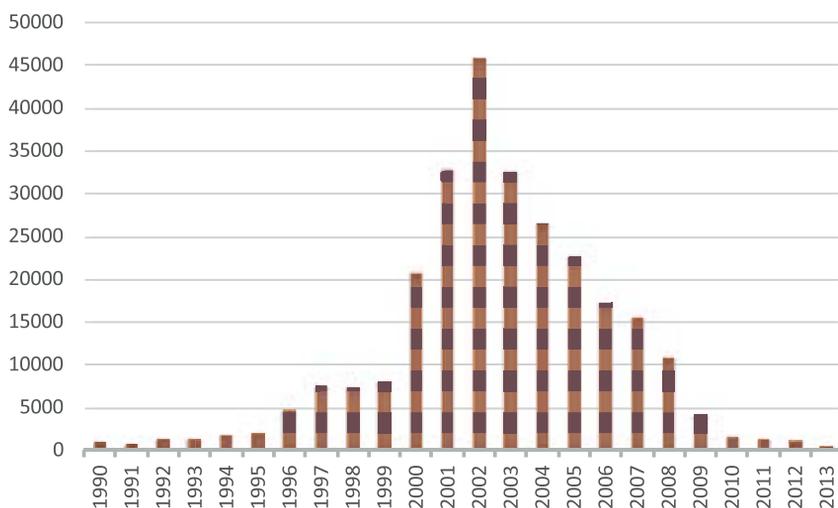
Con los antecedentes de la presencia de grupos paramilitares en las cercanías de Aguachica durante los años ochenta, dirigentes políticos y grandes propietarios recurrieron a Carlos Castaño para defenderse del asedio de la guerrilla en las goteras de Valledupar, a mediados de los años noventa. Lo que parecía un recurso a la defensa propia frente a la depredación del ELN y de las FARC, y que recibió el apoyo decidido de buena parte de la élite cesarense, se convirtió pronto en un pretexto para expulsar a decenas de familias de sus tierras y tomarse la administración del Estado en los órdenes municipales y departamentales. (pp. 34-35).

En este contexto, la violencia derivada del conflicto armado en el Cesar ha sido intensa, especialmente entre el 2000 y 2005, periodo en el que se registran al menos 38 masacres ocurridas en su mayoría en Valledupar, San Diego y Codazzi, todos municipios ubicados en la zona norte del departamento, entre las laderas de la Sierra Nevada y la Serranía del Perijá (Circuito Especializado Valledupar, 2013a; 2013b; Tribunal Superior Cartagena, 2013a; 2013b)². Según el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia

² Información extraída del contexto de violencia de las sentencias emitidas para el predio El Toco por los

de la República (como se citó en Verdad Abierta, s.f.)³, entre 1990 y 2013, el número total de desplazados en el Cesar fue de 269.825 personas, con un aumento considerable en las cifras de 1996 a 2006, periodo que coincide con el tiempo transcurrido desde el afianzamiento de los grupos paramilitares, hasta su desmovilización a través de los procesos de Justicia y Paz.

Figura 1. Desplazamientos Cesar 1990 – 2013.



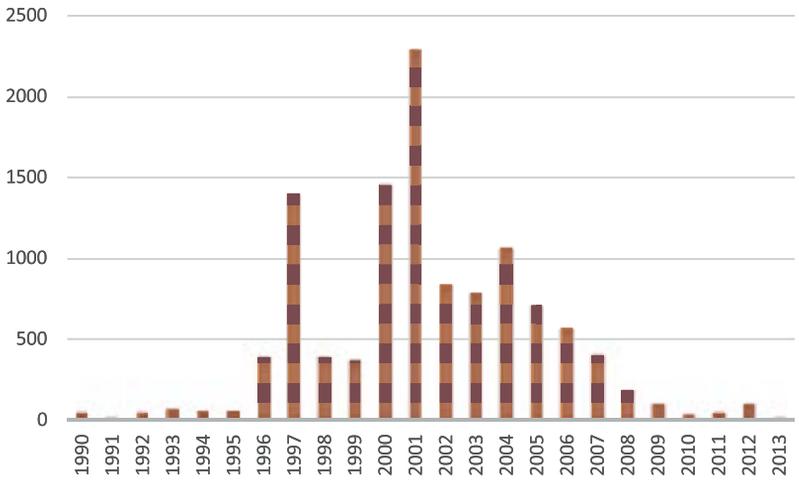
Nota: elaboración propia a partir de datos tomados del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, como se citó en “Estadísticas de desplazamiento”, por Verdad Abierta, s.f.

Más del 67 % de los desplazamientos en el departamento ocurrieron en 8 municipios, de los cuales San Diego es el cuarto con mayor densidad de pobladores desplazados en el norte (después de Valledupar, Codazzi y El Copey), con un total de 11.481 personas desplazadas durante el periodo analizado.

Como se puede ver en la figura 2, de 1996 a 1997 los desplazamientos en el municipio de San Diego se triplicaron: pasaron de 394 en el primer año a 1.406 en el segundo. Esto coincide con la época de los hechos violentos que ocasionaron el abandono masivo de las tierras de El Toco.

jueces de restitución de tierras.

³ Estadísticas del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia, con fecha de corte 1 de noviembre de 2013, disponible en: <http://www.verdadabierta.com/cifras/3829-estadisticas-de-desplazamiento>

Figura 2. Desplazamientos Cesar 1990 – 2013

Nota: elaboración propia a partir de datos tomados del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, como se citó en “Estadísticas de desplazamiento”, por Verdad Abierta, s.f.

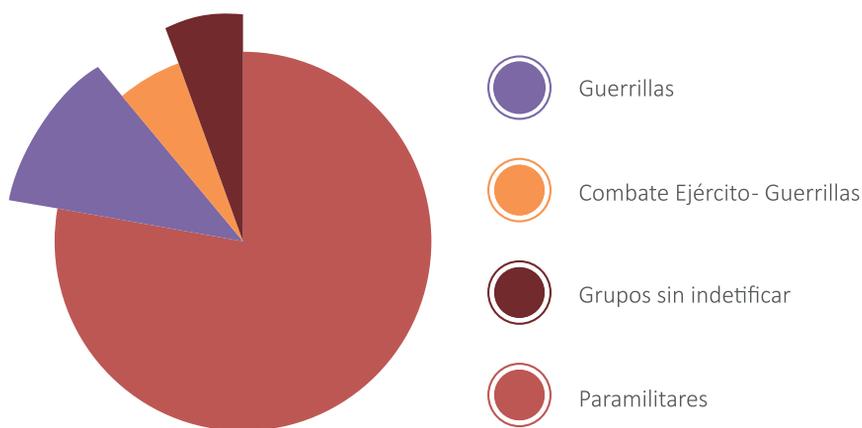
Actualmente, las cifras del fenómeno del despojo de tierras en el Cesar son aún ambiguas y la información con la que se cuenta no muestra datos unificados:

- Según Pastoral Social (como se citó en Reyes, 2009), entre 1997 y 2007 74.742 hectáreas de tierra en el Cesar fueron abandonadas; 31.475 de estas, por presión de grupos paramilitares. En el municipio de San Diego, el número de hectáreas abandonadas ascendió a 685, de las cuales 177 se abandonaron por la violencia paramilitar.
- De acuerdo con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (URT) (como se citó en Asociación Wayúu Alejía Wakuaipa, 2012), hasta diciembre de 2012 se tenía conocimiento de 169.729 hectáreas despojadas en el Cesar, lo que lo hace el segundo departamento con más despojos en el país después de Antioquia.

- La URT (como se citó en Verdad Abierta, 2014) plantea que hasta el año 2013 hay un total de 234.925 solicitudes de restitución de tierras despojadas en el Cesar.

A pesar de la falta de unidad frente a las cifras, es claro que los hechos de despojo y abandono de tierras en el Cesar son un asunto de grandes dimensiones, en el que los paramilitares jugaron un papel determinante. Así lo evidencian 18 sentencias de restitución emitidas en el departamento, en las que, en el 77 % de los casos presentados, se señala a estos grupos como responsables de los hechos de violencia que ocasionaron el desplazamiento.

Figura 3. Actores despojadores en el Cesar según fallos de restitución.



Sin embargo, las responsabilidades en estos hechos no son exclusivas de esta estructura armada paramilitar. En el caso del Cesar, gracias a las pruebas obtenidas en los procesos de Justicia y Paz, se ha logrado establecer la estrecha relación entre funcionarios públicos y el paramilitar Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”, en los posteriores despojos de tierras a campesinos señalados por él como colaboradores de las guerrillas. Además de las distintas formas de violencia usadas por los grupos paramilitares para desplazar a los campesinos, se comprobó que funcionarios públicos del departamento permitieron que

las tierras abandonadas fueran compradas por las estructuras paramilitares, actuando a través de cadenas de testaferros, a precios por debajo del valor real de las fincas (Centro de Memoria Histórica, 2012).

Denuncia de falso desplazamiento en El Toco

Según las sentencias de restitución de tierras para El Toco, los parceleros Carlos Miranda Vallejo, Natividad Liñan de Bolaño y Fabiola Martínez Zuleta fueron asesinados en la segunda incursión paramilitar ocurrida en Los Brasiles en mayo de 1997.

En las sentencias los opositores alegan haber comprado los derechos de adjudicación sobre las parcelas a los campesinos que invadieron en 1991 y también aseguran que fueron sujetos de desplazamiento y despojo el 7 de agosto del año 2000, la misma fecha en la que los líderes alegaron que no había habitantes en El Toco.

En la revisión de las sentencias, el Cinep/PPP encontró que el Incora adjudicó parcelas de El Toco a los que hoy son opositores en los años posteriores a las incursiones paramilitares de 1997 y antes del año 2000, fecha en que estos alegan un desplazamiento y despojo.

El Cinep/PPP también encontró una sentencia de restitución de tierras en la que aparece como parte opositora la hermana del señor Magglionis Enrique Arzuaga Pérez, quien rindió testimonio dentro del proceso, manifestando:

Hay una restitución donde hubo un desplazamiento el 7 de agosto del 2000 porque anteriormente no hubo desplazamiento. [...] Sí hubieron unos parceleros muertos en el 97 de la incursión que hubo en Los Brasiles porque ellos eran facilitadores de la guerrilla. [...] Volviendo al desplazamiento del 2000, 7 de agosto, me preocupa que en El Toco de 55 parceleros que fueron desplazados hoy se haga restitución a unos y a otros no. (Tribunal Superior Cartagena, 2013a; p. 36).

Estas declaraciones son opuestas a lo manifestado por los líderes comunitarios entrevistados por el Cinep/PPP, quienes alegaron que Magglionis Arzuaga, conocido como alias “El Papa”, participó del engaño en que resultaron muertos Carlos Miranda Vallejo, Natividad Liñan de Bolaño y Fabiola Martínez Zuleta en el año 2000, cuando asistieron a una supuesta reunión en el predio que fuera convocada por varias instituciones locales. También arguyen que hay miembros de la familia de Magglionis Arzuaga que actualmente figuran como adjudicatarios de subsidios en El Toco.

Violencia en El Toco⁴

El predio El Toco está ubicado en el municipio de San Diego, en la subregión norte del departamento del Cesar. Rodeado por complejos montañosos a lado y lado, el municipio muestra una tendencia ganadera en las

⁴ Para la construcción del contexto de violencia y los antecedentes de la comunidad de El Toco, el Cinep/PPP recabó información con la comunidad en la salida de campo al Cesar los días 11, 12 y 13 de marzo de 2014, y la corroboró con las 4 sentencias falladas para el predio por los jueces de restitución de tierras hasta septiembre de 2014.

planicies y una economía campesina —en declive— en las laderas montañosas (Barrera, 2014).

A pesar de tener altos índices de concentración de la tierra en relación con el mismo departamento y el resto del país, la actividad agropecuaria sigue siendo la mayor fuente de empleo a través del cultivo de maíz, algodón y la producción de leche, principalmente, y de arroz, sorgo, frijol, hortalizas, plátano, aguacate y patilla como complemento (Municipio de San Diego, 2002). Además, se vislumbran potenciales fuentes de ingresos derivados de la producción de palma de aceite y agrocombustibles (Alcaldía Municipal de San Diego, 2007).

En este escenario, las dinámicas de desplazamiento y despojo de tierras, generadas por los actores armados, han profundizado la pobreza y agravado la ya precaria situación social de la población (Alcaldía Municipal de San Diego, 2007), que ha sido dependiente, en gran medida, del acceso a la tierra para su sostenimiento; así lo demuestra la realidad de los parceleros de El Toco, a quienes la violencia les dejó sin medios de subsistencia, además de infringir afectaciones de tipo personal causadas por los asesinatos de familiares y amigos.

Antecedentes

De acuerdo con lo manifestado por sus representantes, la Comunidad de Parceleros de El Toco se constituyó el 12 de mayo de 1991 cuando 80 familias⁵, atendiendo a su necesidad de trabajar y sobrevivir, se organizaron e ingresaron a las tierras que hoy son solicitadas en restitución en la vereda del mismo nombre, en el corregimiento de Los Brasiles⁶ del municipio de San Diego Cesar.

Las tierras ocupadas pertenecían en ese entonces a Alfonso Murgas, un hacendado que cultivaba palma aceitera⁷. Sobre este periodo los parceleros

⁵ En el contexto general de violencia que se narra en las sentencias de restitución emitidas por jueces

⁶ Actualmente las 80 familias de parceleros de El Toco están organizadas y representadas por la “Asociación Asocomparto”, constituida legalmente.

⁷ De acuerdo con lo manifestado por los líderes de la comunidad entrevistados por el Cinep/PPP y con lo

contaron: “en ese momento formamos un rancho grande, que llamamos Languilla, ahí nos reuníamos toditos. Comenzamos el trabajo, a laborar la tierra con hacha y machete y a trabajar con nuestro sacrificio, no teníamos apoyo del Estado” (Comunidad de El Toco, 2014, p. 2).

A principios de 1992, los parceleros solicitaron al Gobierno nacional, a través del Incora y la Gobernación del Cesar, que comprara los terrenos para su adjudicación a los campesinos. Entre tanto, midieron el predio y lo dividieron provisionalmente, entre las 80 familias ocupantes, a razón de entre 12 y 18 hectáreas por parcela⁸.

La compra de El Toco por parte del Incora se dio luego de 6 años de ocupación, en marzo de 1997⁹. Según informó la comunidad, las autoridades constituyeron un comité para elegir las familias que serían beneficiarias con la adjudicación, debido a que conforme a la UAF de la zona, El Toco, de aproximadamente 1.500 hectáreas, solo alcanzaba para 55 familias¹⁰. A las 25 familias restantes se las reubicaría, para lo cual el Incora se comprometió a conseguir otra tierra.

Desplazamiento y despojo

El Toco estuvo rodeado por grupos armados ilegales desde la llegada de los parceleros al predio; sin embargo, ellos comentaron que la presencia de las FARC y el ELN en la zona nunca representó un problema, y que los inconvenientes de orden público comenzaron a partir de 1996, fecha en la cual aparecieron los paramilitares en el Cesar y en el municipio de San Diego.

El 23 de abril de 1997¹¹, un mes después de que el Incora adquiriera las tierras, ocurrió la primera incursión paramilitar en El Toco. Los hombres al

indicado en las sentencias, al momento de la invasión del predio Alfonso Murgas era el representante de la empresa Palmeras del Cesar Ltda.

⁸ Esta división del predio El Toco en parcelas para todas las familias es también referida por las sentencias de restitución en los antecedentes que refieren los solicitantes por intermedio de la URT.

⁹ Información obtenida de varios apartes de las sentencias de restitución emitidas por jueces y magistrados para el caso de El Toco.

¹⁰ La UAF para la zona está en el rango de entre 26 y 36 hectáreas, según la Resolución 041 de 1996 del Incora.

¹¹ En el contexto general de violencia que se narra en las sentencias de restitución emitidas por jueces y magistrados para el caso de El Toco, se mencionan los días 22 de abril y 19 de mayo de 1997 como las fechas de las incursiones paramilitares al predio.

mando de John Jairo Esquivel, alias “el Tigre”¹², amanecieron en el predio con lista en mano y acusaron a la comunidad de ser colaboradora de la guerrilla. Los paramilitares ejecutaron a Darío Parada, secretario de la Junta de Acción Comunal, y a Daniel Cogollo, hijo del presidente de la Junta, a quien confundieron con su padre por llevar el mismo nombre. Ese día se desplazaron las 80 familias a Los Brasiles.

El 18 de mayo de ese mismo año, los paramilitares, sin llegar hasta el predio, ejecutaron en el corregimiento de Los Brasiles a ocho personas más: a los parceleros Víctor Plata, Daniel Plata Velloso (hijo), Hernán Pinedo Calderón, José Yance Garrido y Joaquín Gaviria Pardo, y a tres habitantes de Los Brasiles. Los campesinos de El Toco y todos los habitantes del corregimiento se desplazaron de nuevo, esta vez hacia las cabeceras municipales de San Diego, Codazzi y Valledupar¹³.

Los parceleros contaron que luego de las incursiones y ejecuciones, el paramilitar y ganadero Hugues Manuel Rodríguez Fuentes¹⁴, alias “Barbie”, frecuentaba la zona y bajo sus órdenes empezaron las presiones para la venta de las parcelas, que aún no habían sido adjudicadas por el Incora. Informaron también que los comisionistas de “Barbie” —entre los que se encontraba Maggionis Arzuaga Pérez, en ese entonces inspector del corregimiento Los Brasiles—, cobraban entre doscientos mil y dos millones de pesos por parcela y luego se las vendían por al menos siete millones a Hugues Rodríguez, quien comenzó a adueñarse del predio y explotarlo en 1999¹⁵.

Por otro lado, a partir de 1998, y durante los años posteriores, se emitieron varias actas y resoluciones del Incora y del Comité de Reforma Agraria del

¹² Según los antecedentes citados en las sentencias de restitución para el caso El Toco, John Jairo Esquivel y Francisco Gaviria, alias “el Tigre” y “Mario” respectivamente, aceptaron los hechos violentos de El Toco, en versiones libres rendidas ante la Fiscalía General de la Nación y que obran como pruebas en los proceso de restitución.

¹³ Información extraída del apartado “Antecedentes” de las sentencias emitidas para el predio El Toco por los jueces de restitución de tierras

¹⁴ De acuerdo con diversos reportes de prensa y con lo manifestado en los testimonios dentro de los procesos de restitución para el caso de El Toco, Hugues Rodríguez, alias “Barbie”, integró el Bloque Norte de las AUC bajo el mando de Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”, durante la escalada de la violencia paramilitar en el Cesar

¹⁵ La explotación y uso del predio El Toco por parte de Hugues Manuel Rodríguez Fuentes, alias “Barbie”, es referenciada en las sentencias de restitución para el caso de El Toco.

departamento¹⁶ en las que se recomendaba como beneficiarios del subsidio de las tierras de El Toco a personas que no habían llegado en 1991. Los campesinos informaron al Cinep/PPP que en este mismo periodo el Incora tituló parcelas a 17 de ellos, pero alegaron que los títulos nunca les fueron entregados porque se encontraban en situación de dispersión y huida a causa del desplazamiento¹⁷.

En diciembre de 2006, luego de la desmovilización de las AUC, se hizo un retorno de varias familias a El Toco; según manifestaron los líderes entrevistados, estas familias son quienes hoy en día están habitando el predio. En el retorno, que fue promovido por la Gobernación del Cesar, la Alcaldía de San Diego y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), llegaron al predio 26 familias que no pertenecían a la comunidad, según sus argumentaciones. También 17 familias de parceleros que habían llegado a El Toco en 1991; en esa oportunidad, quienes habían sido tituladas retornaron, pero sin acompañamiento ni apoyo institucional y con los títulos revocados o “perdidos” desde 1999, como manifestaron ellos mismos.

Actuaciones irregulares en las adjudicaciones de subsidios

En el apartado que enumera las pruebas usadas por los jueces de restitución de tierras para el caso de El Toco, el Cinep/PPP pudo verificar que existe un gran número de actas expedidas por el Comité de Reforma Agraria para Aspirantes Inscritos como Beneficiarios del Subsidio Directo para Compra de Tierras y otras tantas Resoluciones del antiguo Incora, con incongruencias en cuanto a las personas inscritas en las listas y las fechas en las que se expidieron estos documentos oficiales.

En algunas resoluciones aparecen como recomendados para el subsidio de tierras familias pertenecientes a la comunidad de parceleros de El Toco que invadió el predio en 1991. En documentos posteriores no aparecen y luego vuelven a aparecer como beneficiarios o como recomendados sin que se tenga certeza de su postulación o titulación definitiva.

También, corroborando lo manifestado por los líderes en la entrevista realizada por el Cinep/PPP, en las actas y resoluciones aparecen como recomendadas personas que no pertenecen a la comunidad y que no habían llegado al predio en 1991.

¹⁶ Listado de pruebas en las sentencias de restitución para el caso de El Toco.

¹⁷ En las sentencias de restitución para el caso de El Toco se usan como prueba un sinnúmero de resoluciones, tanto del Comité de Reforma Agraria del Departamento como del Incora, en las que se listan las personas recomendadas para los subsidios. En la secuencia de las resoluciones citadas se aprecia que los solicitantes de restitución de El Toco y sus opositores son listados y sacados de las listas en varias oportunidades.

Tipos de despojos en El Toco

Las incursiones y ejecuciones paramilitares de 1997, que generaron el desplazamiento de los campesinos y el abandono forzoso de las tierras, fueron solo el inicio de una serie de acciones que terminaron en el despojo de sus derechos a los parceleros de El Toco y dejaron las tierras en manos de Hugues Rodríguez, alias “Barbie”. Para ese entonces, según manifestaron, 17 familias tenían resolución de adjudicación de las parcelas y el resto se encontraba en listas de seleccionados para ser adjudicatarios del subsidio.

De acuerdo con información de los líderes de la comunidad, una vez que los campesinos fueron desplazados, la violencia en su contra cesó. Aunque los hechos amenazantes continuaron, el *modus operandi* se encaminó a consolidar el despojo. Hugues Rodríguez fue el autor intelectual de una serie sistemática de intimidaciones y hostigamientos: visitaban las casas de reasentamiento de las familias para lograr la firma obligada de pagarés y contratos de arrendamiento, como garantía de las tierras y la venta de sus derechos sobre las parcelas. También relatan que estas acciones fueron acompañadas por la ocupación de hecho del predio abandonado por los campesinos, para el levante de ganado, por parte del mismo Hugues Rodríguez.

De igual manera, se presentaron casos de firma de documentos en blanco, que aparecían después como renunciaciones de algunos campesinos a seguir en las listas del Incora para las adjudicaciones de subsidios. Otros campesinos manifestaron haber sido víctimas de falsificaciones de firmas con el mismo propósito.

Aunque los campesinos de El Toco se reasentaron en municipios cercanos al predio que estaban al alcance de los paramilitares, los asesinatos cesaron, lo que para ellos demuestra que la causa de la violencia desmedida en su contra no fue la supuesta “colaboración” que brindaban a la guerrilla, sino el control de la tierra por parte de los paramilitares para su explotación y uso como paso estratégico entre la Sierra del Perijá, la Sierra Nevada de Santa Marta y la Costa Atlántica.

A continuación se muestra un cuadro con una tipología del despojo sufrido en El Toco. Fue construido a partir del relato de los líderes de la comunidad sobre los hechos que enfrentaron desde 1997, incluidos tanto actos de violencia y amenazas como acciones administrativas y vías de hecho.

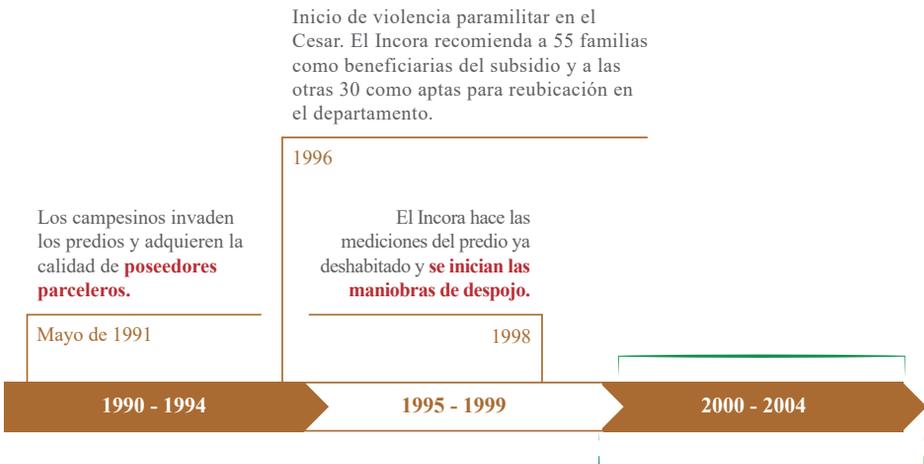
Tabla 1. Tipos de despojo en El Toco

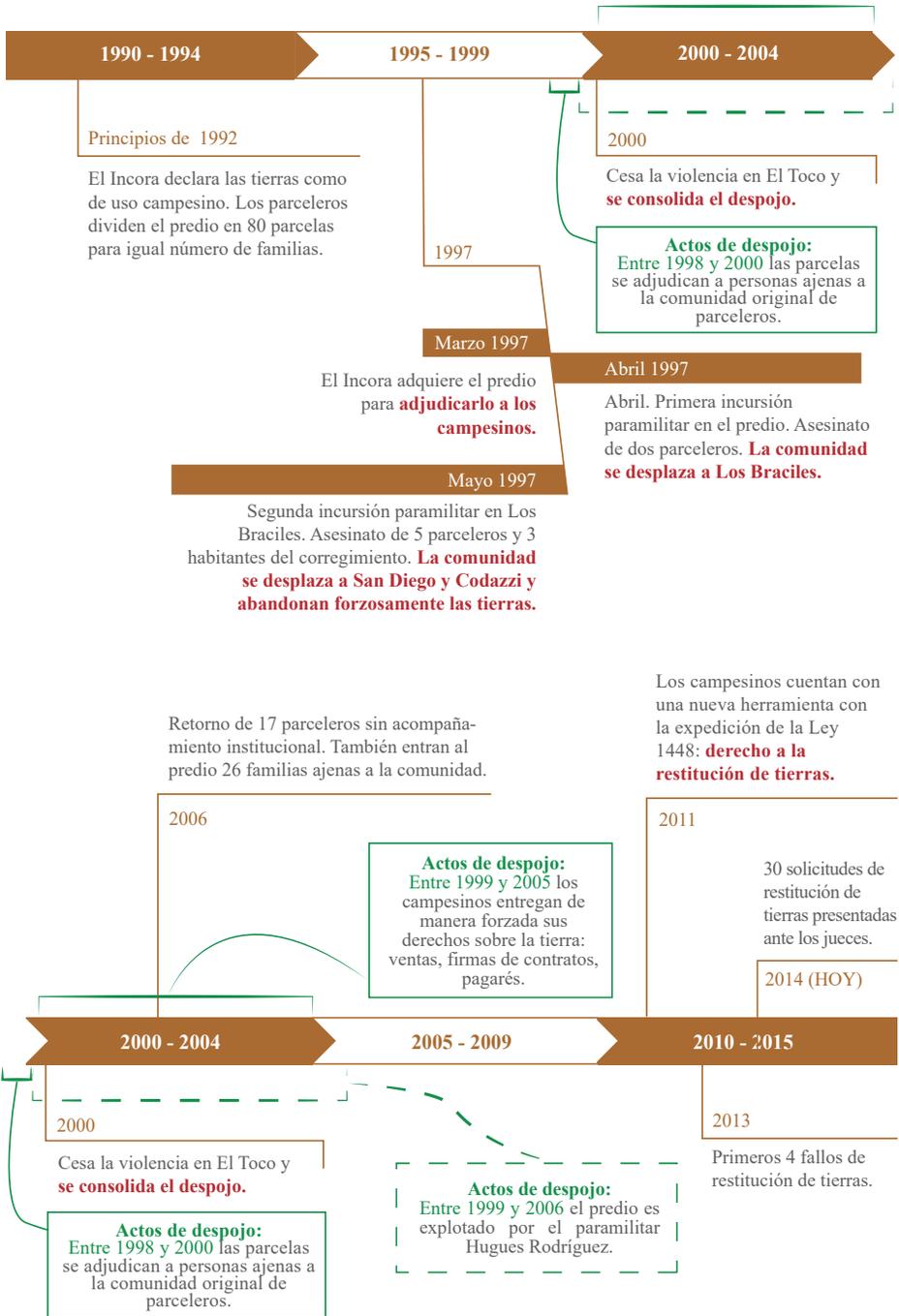
Despojo material	Despojo jurídico	Despojo administrativo
Incursiones paramilitares al predio y ejecuciones de parceleros.	Ventas forzadas o falsas (a través de firmas de documentos en blanco).	Entrega de subsidios a personas que inicialmente no estaban en las listas de elegibles.
Amenazas contra la vida y la integridad física, intimidaciones y cadenas de pánico contra las familias.	Renuncia a adjudicaciones de subsidios.	Procesos declaratorios de cumplimiento de la condición resolutoria del subsidio.
Ocupación de hecho de predios ya titulados.	Cesión de derechos sobre las tierras (a través de firmas de documentos en blanco).	Cambio de titulares del subsidio.

Nota: elaboración propia, a partir de las fuentes de información utilizadas en la construcción del caso.

Relación jurídica de los campesinos con la tierra

Figura 4. Tipos de relación con la tierra que han ostentado los parceleros de El Toco, dependiendo del momento histórico y los acontecimientos de violencia.





La comunidad¹⁸

*“La tierra de El Toco es una tierra buena,
sin piedras, muy productiva”.*
Campesinos de El Toco, Agustín Codazzi, 2014.

Condiciones socioeconómicas antes del desplazamiento y despojo

Según informaron los líderes de El Toco entrevistados, la vocación de las tierras del predio es mixta y se adecúa tanto a la agricultura como a la ganadería, lo que sirvió a los parceleros en sus actividades campesinas de sustento durante más de 5 años, con cultivos de algodón, sorgo, patilla, melón, yuca, ajonjolí, ají y tomate, y con la cría de chivos, cerdos y vacas.

No obstante, a pesar de sufrir la falta de condiciones para una vida digna, característica generalizada en el campo colombiano, la comunidad de El Toco manifestó que durante la posesión pacífica del predio, su nivel de vida era adecuado y no faltaba el alimento: tenían carne y leche, cultivos de pan coger, pescaban en el río Cesar, contaban con plantas solares para abastecerse de electricidad y usaban leña para cocinar. También adquirieron un carro de línea para el transporte de personas. Además, crearon una cooperativa a través de la cual compraban productos básicos al por mayor y los vendían en el predio a precios asequibles. La cooperativa también vendía excedentes del queso y la leche producida en El Toco.

Durante la entrevista, los líderes de la comunidad hicieron énfasis en que tenían muchos frentes de trabajo que daban sustento a todos los parceleros. Con el esfuerzo comunitario se montó un puesto de salud donde se atendían emergencias y partos y se hacían campañas contra el cólera. También se construyeron dos escuelas donde no solo estudiaban

¹⁸ La fuente usada para establecer las condiciones socioeconómicas antes y después del desplazamiento y despojo de la comunidad de El Toco fue la información entregada por sus líderes en entrevista realizada por el Cinep/PPP el día 13 de marzo de 2014 en Agustín Codazzi. Verificadas las sentencias de restitución dictadas por los jueces para el caso de El Toco, el Cinep/PPP encontró que en estas no hay información detallada sobre las condiciones socioeconómicas de las familias.

los niños de El Toco, sino también de los alrededores, y las familias contaban con recursos suficientes para que, una vez terminada la primaria, los jóvenes estudiaran el bachillerato en San Diego o Agustín Codazzi.

Contaron que ellos mismos hicieron las carreteras de penetración al predio y los caminos internos usando picos y palas. En el centro de El Toco ubicaron las zonas comunes y allí se construyeron, además de uno de los colegios, el puesto de salud y la sede de la cooperativa, una casa para reuniones y una cancha deportiva. Rodeando la zona comunitaria se ubicaron las parcelas y las viviendas. Cada familia cultivaba su parcela dependiendo de lo que la tierra le permitiera.

Para administrar los recursos y las actividades constituyeron una Junta de Acción Comunal (JAC) con estatutos, presidente, vicepresidente, secretario, fiscal y tesorero. La JAC servía también para debatir los problemas internos y, según manifestaron, establecer diálogos con autoridades locales. Relataron también que la participación de las mujeres en los asuntos de la comunidad era importante y tuvieron una presidenta en la JAC.

Como parte de las actividades lúdicas, los campesinos realizaban campeonatos deportivos y participaban en otros eventos realizados en la región, incluidos los carnavales de San Diego y Valledupar. De acuerdo con esto, los parceleros de El Toco estaban bien organizados, sus lazos sociales eran fuertes y tenían redes de apoyo para los más necesitados. Era una comunidad conocida y apreciada en la zona.

Condiciones socioeconómicas después del desplazamiento y despojo

La comunidad de El Toco está integrada por familias de campesinos con gran porcentaje de madres solteras, ancianos, adolescentes y niños. Ellos mismos informaron que, después del desplazamiento y abandono de El Toco, la situación de la comunidad se hizo más precaria. Las familias se dispersaron y algunas vivieron en situaciones de mendicidad. La mayoría de ellas fueron acogidas por familiares en las cabeceras

municipales de Valledupar, Agustín Codazzi, San Diego y Curumaní, pero a otros les tocó huir a diferentes departamentos de la Costa Atlántica e incluso a Venezuela.

El reconocimiento de su condición de desplazados fue un proceso lleno de dificultades, lo que les generó un sentimiento de desprotección por parte del Gobierno central y de falta de apoyo de las instituciones locales¹⁹. Por un lado, manifestaron que las declaraciones de los hechos de violencia se hicieron a cuenta gota; algunos incluso, por temor, esperaron hasta hace poco para declarar. Por otro lado, dicen que los funcionarios encargados de atender a las víctimas (pertenecientes en ese momento a la Red de Solidaridad Social y a Acción Social) se habían desempeñado antes en el Incora y traían la carga institucional de las adjudicaciones de parcelas de El Toco a personas no pertenecientes a la comunidad que invadió en 1991, lo que también dificultó el reconocimiento de su desplazamiento.

El hecho de ser desplazados les dificultó, en especial a los hombres, alcanzar estabilidad laboral, ya que una vez fuera del predio, los posibles empleadores estaban temerosos de que la persecución de los paramilitares llegara hasta los puestos de trabajo. Solo a partir de 2006, después de la desmovilización paramilitar, los hombres encontraron trabajos estables. En la actualidad, algunas familias viven de pequeños negocios y otras se han empleado en empresas medianas en los municipios de recepción, pero ellos mismos plantean que la situación económica está lejos de ser resuelta, ya que los recursos que obtienen son insuficientes para una vida digna.

Debido al miedo y la falta de oportunidades laborales para los hombres, las mujeres empezaron a trabajar por fuera de la casa como empleadas domésticas y pasaron a ser el sustento principal de la familia

¹⁹ Los campesinos denunciaron que aún persisten irregularidades en la actuación de los funcionarios públicos en perjuicio suyo. Manifiestan que se han hecho adjudicaciones de subsidios familiares de vivienda en Agustín Codazzi y otros municipios, cuyos beneficiarios, en el papel, son ellos. Sin embargo, acusan a las autoridades de haber entregado las casas a otras familias, dejándolos a ellos sin posibilidad de optar por este tipo de ayudas.

los primeros años, lo que generó sentimientos de culpa e impotencia en aquellos. El Cinep/PPP pudo comprobar, en la salida de campo, que a las familias de El Toco no se les ha brindado una ayuda psicosocial adecuada al trauma sufrido y que las afectaciones morales persisten.

A pesar de que la gran mayoría de los niños no pudo continuar estudiando luego del desplazamiento, hoy en día asisten a la escuela primaria y secundaria en los municipios de reasentamiento.

Asocomparto, la asociación de campesinos de El Toco, aún funciona y, a través de ella, los líderes participan en otras organizaciones regionales²⁰ y hacen seguimiento a la política de restitución de tierras con el fin de informar periódicamente a la comunidad sobre las solicitudes de ingreso en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas y de los procesos judiciales de restitución.

Garantía del derecho a la tierra y al territorio

El proceso de restitución en El Toco

El proceso de restitución de tierras contemplado en la Ley 1448 de 2011, bajo el cual se están llevando a cabo las restituciones del predio El Toco, comprende dos etapas: la etapa administrativa, llevada ante la URT, entidad que resuelve la inscripción de los predios en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente²¹; y la etapa judicial, que se adelanta ante los jueces y magistrados de restitución de tierras, quienes deciden los procesos y conservan la competencia hasta que se garantice la restitución material del bien (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012).

Actualmente, el predio de mayor extensión, denominado El Toco, es un terreno que adquirió la nación a través del Incora en 1997²². El número de

²⁰ La Mesa de Campesinos del departamento del Cesar, la Asamblea Campesina del Cesar de Restitución de Tierras y Buen Vivir.

²¹ El Decreto 4829 de 2011 establece como condición necesaria del proceso de restitución, la inscripción de los predios despojados o abandonados forzosamente en el Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente RUTDAF (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

²² De acuerdo con las referencias sobre la relación jurídica de los solicitantes con el predio en las sentencias

familias desplazadas del predio en las incursiones paramilitares de 1997 fue de 80 y las hectáreas despojadas 1.500. Los líderes de la comunidad entrevistados aseguraron que de las 80 familias desplazadas, 69 han solicitado a la URT, Territorial Cesar-Guajira, el inicio de las gestiones para que se garantice su derecho a la restitución de las 1.500 hectáreas despojadas en El Toco.

Según informa la URT Cesar-Guajira, a diciembre de 2015, existen 52 solicitudes de restitución presentadas e incluidas en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente RTDAF; a su vez, a 35 solicitudes se les negó la inclusión por no cumplir los parámetros establecidos en la ley; 3 solicitudes fueron desistidas por los reclamantes; y 6 solicitudes se encuentran aún en trámite ante dicha entidad.

Así mismo, respecto a los casos incluidos en el RTDAF, se han adelantado las siguientes actuaciones judiciales: la URT Territorial Cesar-Guajira, ha presentado 38 demandas a la fecha, de las cuales 21 se encuentran en proceso, a la espera de fallo judicial. Se cuenta con 15 fallos judiciales que han ordenado la restitución de predios; en 2 fallos, se ha negado la pretensión de restitución.

En razón a los fallos que ordenan restitución de predios vinculados a El Toco, se han implementado 7 proyectos productivos atendiendo la vocación agrícola de los predios.

De todas las solicitudes, hasta diciembre de 2015 se han emitido solo 17 fallos, 15 de los cuales ordenan la restitución de tierras para el predio²³. A partir del trabajo de sistematización de sentencias que realiza el Observatorio de Restitución de Tierras del Cinep/PPP, se ha podido comprobar que en las sentencias han sido restituidos derechos para 15 familias. Por otra parte, se ha compensado a tres familias a quienes se debe reubicar en otros predios por fuera de El Toco: dos de ellas porque prosperaron pretensiones

de restitución para el caso El Toco, se tiene que actualmente el predio de mayor extensión es un terreno baldío a espera de adjudicaciones.

²³ Respuesta de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras recibida el 14 de diciembre de 2015, de solicitud realizada el 11 de diciembre de 2015, vía correo electrónico.

de los opositores sobre los predios sin desvirtuar el derecho a restitución y la otra porque pretendía la restitución de la misma parcela de otro solicitante.

El periodo de vulneración de los derechos a la tierra y al territorio para las familias despojadas de El Toco se cuenta desde 1997 hasta hoy (18 años), y sigue aumentando, excepto para las familias que ya fueron restituidas en sus mismos predios o las que recibieron compensación. Por su parte, el proceso de restitución (etapa administrativa y etapa judicial) tardó un año para las familias involucradas en los fallos ya emitidos y sigue siendo indefinido para quienes aún esperan sentencia o su solicitud se encuentra en etapa administrativa.

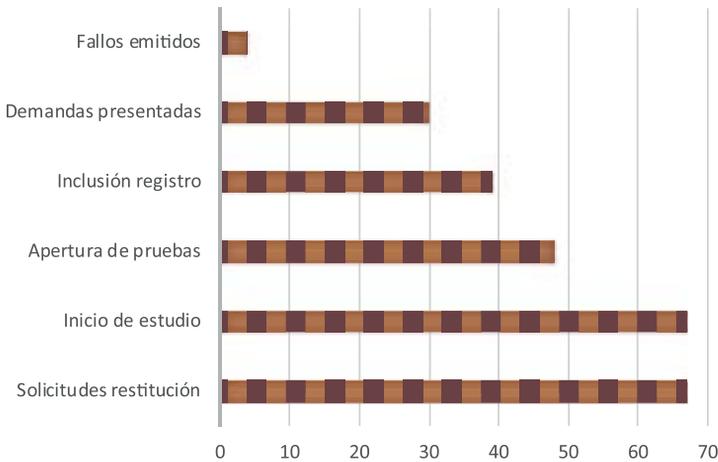
Ahora bien, en cuanto al uso efectivo de la tierra, gracias a la información suministrada por parte de los líderes entrevistados, se sabe que de las 80 familias desplazadas y despojadas en 1997, han regresado al predio 17, que lo hicieron en diciembre de 2006 de manera voluntaria y sin apoyo del Gobierno. Con ocasión del actual proceso de restitución de tierras, la URT Cesar-Guajira informó de la entrega y goce material de tres predios en El Toco, pero no mencionó si las familias restituidas han retornado efectivamente o no (URT Territorial Cesar – Guajira, 2014). En este sentido, los líderes parceleros entrevistados por el Cinep/PPP aseguraron que ninguna persona de las beneficiadas con las sentencias de restitución ha retornado definitivamente a las tierras.

De acuerdo a la URT Territorial Cesar-Guajira, antes del desplazamiento y el despojo, las 80 familias habitaban y explotaban el predio de mayor extensión dividido en parcelas de aproximadamente 18 hectáreas cada una. Actualmente, las restituciones se están dando con parcelas de mínimo 26 hectáreas, de acuerdo a la UAF definida por ley para la zona.

En relación con las solicitudes presentadas por los reclamantes de El Toco y las demandas existentes, como lo muestra la figura 5, el número de demandas presentadas (38), es menor a la mitad de las solicitudes de inscripción en el Registro (96) y el número de fallos emitidos (17) es un poco inferior a la mitad de las demandas. Estas cifras muestran una baja

tasa en la definición litigiosa de los derechos sobre las tierras de El Toco, lo que sumado al retraso en los tiempos estipulados por la Ley 1448 para el proceso de restitución, dilata la reparación a la que tiene derecho la comunidad, aunado al hecho de que aún se encuentran solicitudes en la etapa administrativa.

Figura 5. Seguimiento a solicitudes de inscripción y fallos a diciembre de 2015.



Nota: elaboración propia²⁴.

Situación de derechos humanos

Actualmente, el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) para la comunidad de El Toco está, en gran medida, supeditado a la garantía de sus derechos a la tierra y al territorio. En los fallos dictados hasta hoy se dan diferentes órdenes a las entidades nacionales y locales tendientes a cumplir las condiciones de vida digna en el predio, pero este cumplimiento beneficiará solo a quienes se les restituya o a quienes se compense con otras tierras, y dependerá, sobre todo, del cumplimiento de las órdenes judiciales.

²⁴ Para la figura 5 se cruzaron los datos de fallos emitidos para el predio de El Toco hasta diciembre de 2015 con los datos proporcionados por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras en su Informe de rendición de cuentas años 2012 - 2013, e información suministrada vía correo electrónico el 14 de diciembre de 2015, por la Territorial Cesar - La Guajira.

En este sentido, las órdenes dictadas en los fallos pueden dividirse entre las que se dirigen a la restitución jurídica y material propiamente dicha (órdenes dirigidas al IGAC, Incoder, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos) y aquellas que van encaminadas a garantizar las condiciones de dignidad que establece la ley para que la reparación sea efectiva y transformadora²⁵.

En la revisión que el Cinep/PPP ha hecho de los primeros fallos, ha encontrado que este último tipo de órdenes, si bien mencionan a las entidades nacionales o territoriales que deben cumplir la obligación, presentan las siguientes fallas²⁶: i) no son precisas en cuanto a la naturaleza de las obligaciones que imponen, ii) no dan tiempos de cumplimiento perentorios y iii) no todas las sentencias ordenan garantizar todos los derechos que están siendo vulnerados para la comunidad. Algunas sentencias hablan de establecer prioridad para el otorgamiento de subsidios de vivienda rural, otras, de adecuación de vías, unas obligan a la prestación de la atención psicosocial a las familias y alguna establece la importancia de aplicar medidas de enfoque diferencial de género. Sin embargo, no existe unanimidad en cuanto a las necesidades de las personas restituidas que deben ser satisfechas por el Estado. Si bien es posible que las sentencias estudien dichas temáticas, los jueces no han fallado en ese mismo sentido; por tal razón, en El Toco aún no se ven resultados que apunten a la reparación integral y transformadora.

Retorno efectivo

Como ya se anotó, de acuerdo con la información entregada al Cinep/PPP por la comunidad, las 43 familias que actualmente habitan el predio retornaron en el año 2006, pero de estas, solo 17 están conformadas por parceleros que invadieron El Toco en 1991. Adicionalmente, como resultado de las sentencias de restitución se han beneficiado 15 familias, pero según informaron los

²⁵ Según el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, una reparación con enfoque transformador debe cambiar los esquemas de discriminación y marginación en que se encontraban las víctimas antes de los hechos victimizantes (Congreso de la República, 2011).

²⁶ Ver órdenes de las sentencias de restitución para el caso El Toco.

campesinos, ninguna de ellas ha retornado y actualmente se desarrollan en el predio 7 proyectos productivos de vocación agropecuaria.

Al indagar sobre las causas que llevan a que dichas familias no hayan retornado, los líderes comentaron que la voluntad de retorno de los campesinos de El Toco varía según las familias, pero apuntaron que, si bien la mayoría anhela volver, encuentran tres dificultades principales: i) falta de condiciones de seguridad, bien sea por un temor fundado en que las restituciones van a crear resentimientos en las personas que actualmente habitan el predio y que no pertenecen a su comunidad o por la presencia de bandas como las águilas negras²⁷; ii) falta de condiciones de vida digna; y iii) imposibilidad de algunos miembros de la familia para regresar, ya sea por la edad avanzada de los mayores o por el estudio, en caso de los jóvenes. No obstante, las personas entrevistadas insistieron en que la vocación agrícola y campesina sigue intacta en la comunidad.

Por lo anterior, la comunidad se ha planteado la posibilidad de arrendar las parcelas restituidas para recibir réditos o hacer un retorno itinerante, mientras las condiciones, tanto de seguridad como de dignidad, estén dadas para el retorno definitivo al predio.

Recomendaciones

Se tiene en cuenta que:

- Como se ha evidenciado en este documento, existen incongruencias entre lo que manifiestan los parceleros de El Toco que ingresaron al predio en 1991, cuando aún era de propiedad privada, y lo que muestran las sentencias de restitución falladas hasta el momento.

²⁷ Según el diagnóstico del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia para el Cesar, Las Águilas Negras hacen presencia en el departamento (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, s.f., p. 9).

- Estas incongruencias generan dudas sobre los hechos de violencia ocurridos en el predio, los desplazamientos y despojos, las personas afectadas con estos y la cadena de adjudicaciones de las parcelas, indicando que hay fallas en la elaboración de los contextos del despojo.
- Los parceleros de El Toco son una comunidad de campesinos agrupados en una asociación con personería jurídica, sus redes de apoyo son fundamentales para la reconstrucción de sus proyectos de vida.
- De acuerdo a la revisión de los fallos emitidos en El Toco y en comparación con lo manifestado por los líderes de la comunidad entrevistados por el Cinep/PPP, los parceleros que están siendo restituidos son aquellos que se encuentran habitando el predio por haber retornado en el año 2006, fecha en la cual también ingresaron familias ajenas a la comunidad.
- Los parceleros de El Toco entrevistados compartieron con el Cinep/PPP su parecer sobre de una serie de inconvenientes relacionados con el proceso de restitución de tierras que, según su percepción, están afectando sus derechos.

Se recomienda a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, a los Jueces y Magistrados:

- Resolver las solicitudes de restitución de tierras para El Toco que están pendientes en etapa administrativa y judicial.
- Que para la construcción del contexto se recopilen y analicen nuevamente los documentos emitidos por el Comité de Reforma Agraria del Departamento y el Incora en el periodo

de tiempo del despojo, para hacer un seguimiento que genere certeza sobre las adjudicaciones que se realizaron entre 1997 y 2006, y se identifiquen las irregularidades administrativas que hayan podido ocurrir.

- Revisar las actas y demás soportes del retorno ocurrido en el año 2006, en el cual, según los parceleros, ingresaron personas ajenas a la comunidad, para verificar dicha afirmación y contrastar los hallazgos con lo que se pueda identificar del punto anterior.
- Que de encontrarse la ocurrencia de irregularidades administrativas que afecten los derechos a la tierra y al territorio de los parceleros de El Toco, que invadieron el predio en 1991, se tomen las medidas adecuadas para que el proceso de restitución garantice la adjudicación y el retorno de las 55 familias que, de acuerdo a las mediciones iniciales y las primeras actas de adjudicación, pueden y deben habitarlo, sin afectar, eso sí, derechos de otras personas relacionadas con el predio.
- Verificar cuáles familias solicitantes de restitución que actualmente alegan tener derechos sobre la tierra, no hacen parte de la comunidad que invadió el predio en 1991, para determinar la base de sus afirmaciones y, de cumplir con los requisitos que para tal fin establece la Ley 1448 de 2011, proceder a compensarlas en garantía de sus derechos.
- Que de acuerdo con la identificación de las familias que invadieron en 1991 y los resultados de los procesos de restitución, se promueva un retorno colectivo, a fin de mejorar las condiciones de seguridad y reactivar los lazos comunitarios

debilitados durante los años del desplazamiento y el despojo. Si bien una restitución jurídica y material para toda la comunidad en el caso concreto del El Toco es imposible por lo anotado antes sobre la UAF, debe procurarse que las 55 familias que inicialmente estaban postuladas para obtener un subsidio en el predio sean restituidas allí.

- Realizar reuniones y diálogos con los parceleros de El Toco y sus líderes, para que planteen sus iniciativas e inconformidades y se pueda dar una solución concertada con la comunidad y con las demás familias que habitan el predio con respecto a: problemas de seguridad en el predio por restitución a opositores, división de la comunidad, compensaciones con tierras de menor calidad que las de El Toco, adjudicación de subsidios de vivienda a los opositores, acceso a la educación a todos los niveles, entrega de ayudas humanitarias e irregularidades con los proyectos productivos.
- Propiciar espacios de construcción de diálogo y solución pacífica de conflictos entre los parceleros del Toco que llegaron al predio desde 1991 y los que se encuentran allí posteriormente a los desplazamientos.
- Conformar una mesa de gestión de tierras con participación del Incoder, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, la Defensoría del Pueblo y las organizaciones campesinas, para gestionar el acceso a la propiedad rural de los campesinos parceleros que arribaron al predio en el 2000 y que serían sacados del mismo con ocasión de los fallos de restitución.

- Que se dé prioridad a la emisión de los fallos restantes, teniendo en cuenta las recomendaciones antes citadas.

Por último, se recomienda a todas las instituciones del Sistema de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), con competencias en el proceso de restitución de tierras de El Toco, sin importar que hayan sido o no objeto de órdenes en los fallos de los jueces y magistrados, que den trámite, en el marco de sus competencias, a los preceptos que establece la Ley 1448 en lo concerniente a la atención y reparación integral a las víctimas.

Referencias

- Alcaldía Municipal de San Diego. (octubre de 2007). *Plan integral único (PIU) para la atención de la población desplazada en el Municipio de San Diego, Departamento del Cesar*. Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/sandiegocesarpiu2007.pdf>
- Asociación Wayúu Alejía Wakuaiipa. (13 de diciembre de 2012). *La restitución de tierras en el Cesar: entre la esperanza y la frustración*. Agencia Prensa Rural. Recuperado de <http://prensarural.org/spip/spip.php?article9825>
- Barrera, V. (2014). *Las Vicisitudes de la integración. Trayectorias de desarrollo y conflicto armado en el Cesar*. En F. E. González, D. Quiroga, T. Ospina-Posse, A. F. Aponte, V. A. Barrera, & E. Porras, Territorio y Conflicto en la Costa Caribe. Bogotá, D.C., Colombia: Cinep-Odecofi.
- Centro de Memoria Histórica. (2012). *Justicia y Paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*. Recuperado de http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2012/justicia_tierras.pdf
- Cinep/PPP. (2016). *[Sistematización de las 18 sentencias de restitución del Cesar, publicadas hasta septiembre de 2013 en la página web de la Unidad de Restitución de Tierras]*. Datos duros inéditos, Cinep/PPP, Bogotá, Colombia.
- Circuito Especializado Valledupar [Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar]. *Sentencia de restitución de tierras del Juzgado Primero Civil del 8 de febrero de 2013*. Radicado: 200013121001–2012–00147–00 (2013a)

- Circuito Especializado Valledupar [Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar]. *Sentencia de restitución de tierras del Juzgado Primero Civil del 11 de febrero de 2013*. Radicado: 200013121001–2012–000153–00 (2013b).
- Comunidad de El Toco. (2014). *Entrevista de investigadoras Cinep/PPP* [transcripción]. Archivos Cinep/PPP, Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. Ley 1448 de 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 48096 de junio 10 de 2011 (2011).
- Gutiérrez-Lemus, O. (2012). *Conflictos sociales y violencia en el departamento del Cesar, Colombia*. Revista Colombiana de Sociología, 35(1), 17-39.
- Incora. (1996). Resolución No. 041 de 1996. *Determinación de extensiones para las UAFs*. Recuperado de http://www.incoder.gov.co/documentos/Desarrollo_Rural/Pedaf/Normatividad/RESOLUCI%C3%93N%20No%20041%20DE%201996.pdf
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). *ABC para jueces en materia de restitución de tierras*. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/ABC.pdf/96b6eb53-16c4-42bc-8a0f-8be383c05c58>
- MOE [Misión de Observación Electoral]. (s.f.). *Monografía Político Electoral Departamento del Cesar, 1997 a 2007*. Recuperado de http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/cesar.pdf
- Municipio de San Diego. (18 de diciembre del 2002). Municipio de San Diego. *Esquema de ordenamiento territorial. Componente rural*. Recuperado de

http://www.sandiego-cesar.gov.co/apc-aa-files/61373730383162336165613834653134/Componente__Rural_corregido.pdf

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. (s.f.). *Diagnóstico departamental Cesar*. Recuperado de <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/DiagnosticoEstadisticoDepto/dd/2003-2008/cesar.pdf>

PNUD, & ASDI. (2010). *Cesar: Análisis de la conflictividad*. Recuperado de http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/COL/00058220_Analisis%20Cesar%20Definitivo%20PDF.pdf

Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 4829 de 2011. Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras*. Diario Oficial 48280 del 20 de diciembre de 2011 (2011).

Reyes, A. (2009). *Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Reyes, A., Duica, L. & Pedraza, W. (s.f.). *El despojo de tierras por paramilitares en Colombia*. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/tools/download/52149>.

Tribunal Superior Cartagena [Tribunal Superior del Distrito Especial de Cartagena – Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras]. *Sentencia de restitución de tierras del 9 de mayo de 2013*. Radicado: 20–001–31–21–001–2012–00141–00 (2013a).

Tribunal Superior Cartagena [Tribunal Superior del Distrito Especial de Cartagena – Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras]. *Sentencia de restitución de tierras del 27 de agosto de 2013*. Radicado: 20001312100120120014300 (2013b).

URT Territorial Cesar – Guajira [Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Dirección Territorial Cesar–Guajira]. (2014). *Informe de rendición de cuentas años 2012 – 2013*. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/681609/CESAR+INFORME+FINAL+AUDIENCIA++RENDICION+DE+-CUENTAS+2013.pdf/ffc7b636-1ff8-42cb-b646-9cdae9322a26>

Verdad Abierta. (s.f.). *Estadísticas de desplazamiento*. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/cifras/3829-estadisticas-de-desplazamiento>

Verdad Abierta. (marzo, 2014). *Estadísticas restitución de tierras – Marzo 2014* [Archivo descargable]. Estadísticas. Documents. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/documentos/estadisticas>

La Secreta: reparación integral y restitución de tierras a niños, niñas y adolescentes en la Ley 1448 de 2011

Andrea Lopera Lombana*

Introducción

La Ley 1448 de 2011, dentro de sus principios generales, establece el enfoque diferencial como “el reconocimiento de las características particulares de distintas poblaciones en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad” (Congreso de la República, 2011, art. 13). En desarrollo de este reconocimiento para niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas del conflicto armado del país, establece un título específico dedicado a su protección integral²⁸. Este estudio de caso pretende dar cuenta de la aplicación de este enfoque en la primera sentencia de restitución de tierras a favor de menores de edad en Colombia²⁹: el caso corresponde al de tres adolescentes víctimas del conflicto armado que, cuando tenían tres años de edad, padecieron la muerte de sus padres y el desplazamiento forzado como producto de la incursión paramilitar de las que serían conocidas como las Autodefensas del Palmor, ocurrida en 1998 en la vereda La Secreta, ubicada en el municipio de Ciénaga, departamento de Magdalena, en donde habitaban junto a su familia.

La importancia de este caso radica en que al ser el primer fallo de restitución de tierras a favor de NNA, permite extraer aprendizajes fundamentales para el desarrollo del enfoque diferencial que incluye la política de reparación integral a víctimas y, especialmente, de restitución de tierras en todos los niveles en concordancia con el *principio de interés superior de los niños y niñas*. Estos aprendizajes específicos generan recomendaciones para los responsables de la formulación, implementación y seguimiento de las distintas políticas públicas de garantía, protección y promoción de los derechos de los

* Texto elaborado en febrero de 2015. Algunos datos fueron actualizados a diciembre de 2015.

²⁸ Ley 1448 de 2011, Título VII “Protección integral a los NNA víctimas”.

²⁹ Sentencia del Juzgado Primero Civil Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta del 19 de julio de 2013. Radicado: 4700131210012012006300. Predios “San Marcos 3, 4, y 5”.

NNA víctimas del conflicto armado, con el fin de que estas tengan cada vez más impacto en su calidad de vida y la realización de sus derechos.

El documento se desarrolla de la siguiente forma: en primer lugar, presenta el contexto geográfico y productivo de la zona, ya que estos elementos son relevantes a la hora de hablar del periodo de violencia que ocasionó los hechos victimizantes. En segundo lugar, se hace un recuento del proceso de restitución de tierras desde la perspectiva del enfoque diferencial para NNA que contempla la Ley 1448. Finalmente, se formulan recomendaciones de política pública referidas a esta temática.

Contexto geográfico y productivo de la zona: la vertiente occidental de la Sierra Nevada de Santa Marta

El municipio de Ciénaga, ubicado en el departamento de Magdalena, está compuesto por la cabecera municipal y los corregimientos de Cordobita, Seviliano, El Palmor, San Pedro de la Sierra y Siberia (Municipio de Ciénaga, s.f.), este último del cual hace parte La Secreta. Su población está distribuida 70 % en la zona urbana y 30 % en la zona rural. Cuenta con una alta biodiversidad, pues se enmarca en la Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM) —de la que hace parte en su vertiente occidental—, el complejo lagunar de la Ciénaga Grande y la franja costera del Mar Caribe; la combinación de zonas montañosas, principalmente al nororiente del municipio, y zonas planas en el resto del mismo, contribuye a que se conserve dicha biodiversidad. Su ubicación geográfica hace de esta subregión un corredor vial estratégico, ya que conecta al suroccidente con las ciudades capitales de Barranquilla y Cartagena, pasando por la vía de la Ciénaga Grande, y por el suroriente con la vecina República de Venezuela, a través de la SNSM y La Guajira.

Actualmente, en las planicies de Ciénaga, existe una amplia presencia de agroindustria, con aproximadamente doce mil hectáreas de palma de aceite sembradas (Municipio de Ciénaga, s.f.), mientras que en las tierras medias y altas de la SNSM existe una vocación agrícola campesina que funciona como base del sustento de sus habitantes bajo un modelo de desarrollo productivo

de carácter familiar. Esta vocación comenzó desde los años cincuenta, época de colonización de las montañas por campesinos, en su mayoría cultivadores de café, que se asentaron en la zona huyendo de la violencia bipartidista de ese periodo (González et al., 2014); las condiciones geográficas y la fertilidad de los suelos de la SNSM permitieron que mantuvieran su trabajo y el cultivo de café se consolidó como uno de los más fuertes.

En efecto, desde esa época hasta hoy el café ha sido el producto principal de la región media de la SNSM y actualmente se combina con cultivos de maíz, banano, hortalizas, frutas y pancoger para la subsistencia de las familias que se asentaron en el municipio. La Secreta, por su parte, fue uno de los lugares de mayor asentamiento de colonos, por lo cual históricamente ha seguido predominando la agricultura familiar campesina.

No obstante, esa vocación agrícola y campesina se transformó drásticamente durante la segunda mitad de los años setenta en lo que fue conocido como la “bonanza marimbera”, que tuvo lugar entre 1975 y 1985: la fertilidad de los suelos de la SNSM llamó la atención de algunos grupos, que encontraron en esta una geografía propicia para plantar y ocultar cultivos ilícitos, convirtiéndolos en la base de la producción y economía de gran parte de la Región Caribe, lo cual marcó la primera inserción del país al negocio del narcotráfico. Más adelante se mostrará cómo estos grupos, que en sus inicios no eran más que mafias locales, a partir de la relación que empezaron a tener con actores que se beneficiaban de esta economía ilegal, se transformaron en grupos paramilitares que durante finales de los años noventa ejercieron control territorial en la SNSM y el Caribe colombiano.

Si bien el ocaso de la bonanza a mediados de los años ochenta permitió que la agricultura familiar campesina intentara resurgir, los grupos de mafias locales no se retiraron, razón por la cual durante los siguientes años se mantuvo la violencia. Esta permanencia hizo que la forma de producción de la vida campesina desapareciera casi por completo durante los años noventa, cuando hubo múltiples desplazamientos, abandonos y repoblamientos. A pesar del retorno de algunas de las familias que decidieron volver pese a la latente amenaza de violencia, y de campesinos que llegaban a la zona desplazados

de otros lugares con la idea de trabajar la tierra y tratar de hacerla productiva, la agricultura no se recuperó del todo y las condiciones de vida de la población que trató de regresar desmejoraron de forma considerable. La violencia se consolidó en la región y la disputa entre distintos actores armados por el control territorial fue cada vez más fuerte.

Violencia en La Secreta: incursiones y actores armados

La bonanza marimbera marcó el inicio de varios ciclos de violencia en la SNSM. Si bien desde finales de los años setenta grupos insurgentes habían empezado a tener una presencia intermitente en la zona, las guerrillas no se asentaban cerca de las fincas sino que buscaban las tierras más altas de la SNSM usándolas como pasaje estratégico (URT – Territorial Magdalena, 2013a). En esta época los principales actores armados fueron el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con los frentes Francisco Javier Castaño y Domingo Barrios, que entró a la SNSM por el norte del Cesar intentando, sin conseguirlo, instalarse en las zonas medias y altas que conducían a la planicie cienaguera; y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), con los frentes 19 y 37 (Observatorio Nacional de Paz, 2013).

Sin embargo, el foco constante de la violencia en la SNSM, entre los años setenta y ochenta, eran los cultivos ilícitos, su producción y su tráfico: muchos campesinos que dedicaron las pocas tierras que ocupaban a tal siembra fueron asesinados por las mafias que comenzaron a formarse alrededor de ese negocio. La década de la bonanza estuvo marcada por la violencia, la criminalidad y la cooptación del control del territorio y las poblaciones por parte de esas mafias, que sobrevivieron, al fin, de aquella, transformándose en estructuras paramilitares que impusieron su poder en la región.

A finales de la década de los ochenta, el accionar guerrillero comenzó a tener fuertes impactos sobre algunos sectores de la población civil, en su mayoría medianos ganaderos a los que la insurgencia solicitaba los llamados “impuestos de guerra”, y pequeñas poblaciones que fueron blanco de hostigamientos armados. Parte de estos sectores realizó acuerdos con las mafias que

mantenían el control territorial, dando lugar a nuevos grupos criminales cuyas operaciones, en principio, se reducían a acciones en contra de la guerrilla.

En esa reconfiguración de las disputas violentas por el control de las tierras medias y altas de la SNSM hubo un hecho particular que marcó el surgimiento de uno de los grupos criminales que, a partir del año 2000, se convertiría en parte constitutiva del Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC): la incursión de las FARC en la vereda El Palmor en 1987. Debido a este hecho, uno de los habitantes, Adán Rojas Ospino, oriundo del Huila, convocó a un grupo de pobladores para conformar la que después sería conocida como Las Autodefensas del Palmor, cuya base eran Rojas, sus hijos y algunos familiares más, razón por la cual también eran llamados en la región “Clan de los Rojas”. Esta estructura criminal fue la responsable de los hechos de violencia de los que fueron víctimas los habitantes de La Secreta.

Adán Rojas tenía experiencia en el mundo de la guerra ya que cuando tenía 12 años se había unido a un grupo de bandoleros anticomunistas en Planadas (Tolima), después de la muerte de su padre a manos de la guerrilla. Esta experiencia y el haber estado inmerso en el negocio de los cultivos ilícitos durante la bonanza le permitió a él y a sus hijos controlar territorialmente la zona, y consolidar su presencia armada en varias veredas y corregimientos del municipio de Ciénaga, incluido el corregimiento de Siberia, del que hace parte La Secreta.

Desde su creación, el “Clan de los Rojas” integró muchas de las mafias locales que se habían conformado durante la bonanza marimbera, con lo cual se convirtió en un grupo con un alcance bélico cada vez más importante en el proceso de consolidación de las estructuras criminales que se apoderaron de la región del Caribe. Este posicionamiento le significó también establecer estrechas relaciones con grupos paramilitares regionales como los del Magdalena Medio, al mando de Ramón Isaza, y las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) comandadas por Carlos Castaño y sus hermanos, creadores de las AUC.

El accionar del grupo de los Rojas se concentró en la vertiente occidental de la SNSM, en donde se encuentra La Secreta, y fue allí en donde ocurrió el

hecho de violencia principal que generó el desplazamiento masivo de todos los habitantes de esta vereda y las aledañas: la masacre perpetrada durante los días 12 y 13 de octubre de 1998, que tuvo lugar en la finca San Marcos, ubicada en la parte alta de la vereda, en el camino que conduce a San Pedro de la Sierra³⁰. La masacre, en la que murieron los padres y el hermano mayor de las trillizas, que para ese entonces tenían tan solo tres años de edad, fue comandada directamente por los Rojas como parte de su proceso de integración al proyecto paramilitar nacional de las AUC, a través de su operación en contra de las guerrillas, pues, como muchas de las masacres perpetradas por paramilitares en el país, la justificación de esta incursión se basó en la suposición de que en el corregimiento de Siberia, y en particular, en La Secreta, los habitantes eran bases o colaboradores de las guerrillas que tenían presencia en la región.

Según el contexto realizado por la Unidad de Restitución de Tierras – Territorial Magdalena y los relatos de pobladores de la zona que se encontraban allí en ese momento, alrededor de 100 hombres armados llegaron por el caño que conduce de la vereda La Aguja a La Secreta, llevándose consigo a trabajadores que encontraban por el camino:

Yo los vi llegar a la casa, entraron y pidieron la cédula de mi esposo y a mi hijo [...] yo les rogué que nos les hicieran daño y ahí siguieron para San Marcos, por ahí por el camino por donde usted venía.

[...] El 12 de octubre yo bajé a traer comida y en la noche llegó un muchacho diciendo que se habían metido los paracos y que ya se iban para donde Ana Pabla, a ella la mataron, yo me fui esa misma noche para la finca allá me encontré a un

³⁰ De hecho, los medios locales denominaron el hecho como “La masacre de San Pedro de la Sierra”; sin embargo, esta denominación no es correcta ya que, a partir de los testimonios recogidos por los investigadores de la URT – Territorial Magdalena, se pudo establecer que la incursión violenta comenzó en la vereda de La Aguja y culminó con el paso por la Vereda el Congo, justo antes de San Pedro (Funcionario URT – Territorial Magdalena, 2014).

compañero ya con la familia lista él me dijo que se iba porque allá no podía dormir. El 13 en la mañana se presentó un guerrillero y nos avisó que nos fuéramos porque subían los paracos y eso se iba a poner feo. Salimos al día siguiente y esto estaba revolucionado porque habían matado a 4 de la familia de Ana Pabla. Nos fuimos para Santa Marta. (Juzgado Primero Civil - Santa Marta, 2013b).

El proceso de restitución de tierras ha sido el primer intento por reconstruir la verdad de los hechos ocurridos en aquella incursión armada. Según los datos recogidos por distintos medios, se afirma que en tal hecho murieron entre 10 y 20 personas. La familia de las hoy adolescentes que ocupaba la finca San Marcos desde 1978 fue la mayor víctima de esa incursión. Según los testimonios de los habitantes de la vereda, desde su llegada a La Secreta, la familia de las trillizas, en particular su mamá, se caracterizó por su trabajo y amabilidad; la finca San Marcos era una de las mayores productoras de café del corregimiento, lo que hizo que esa familia encarnara la esperanza para los proyectos de vida de la comunidad campesina de la vereda. Al parecer, esta es una de las razones principales por la que la masacre se llevó a cabo allí y no en otro lugar: porque además de desocupar el territorio, el interés de los grupos armados era infundir terror a los campesinos a través de la violencia ensañada sobre lo que para ellos podía representar un proyecto colectivo de vida³¹.

La familia de las trillizas estaba conformada por los dos padres y ocho hijos: tres niños y cinco niñas, entre las que se encuentran las trillizas. En aquel momento fueron asesinados los dos padres, el hijo mayor y un hermano de la madre que se encontraba ese día en la finca. Además de ellos, un trabajador de la misma finca y varios más de los que habían sido retenidos durante el trayecto fueron asesinados en el cerro conocido como “Las Tetas”, a una

³¹ Esta tesis se desarrolla de manera detallada en el informe sobre la masacre del El Salado realizado por el Centro de Memoria Histórica (2009), en donde se afirma que:

[...] lo que buscaban los paramilitares mediante la inmensidad y la densidad del terror era acabar con el pueblo, vaciar el territorio, expulsar a la población [...] el terror presupone una destrucción total de los espacios sociales como recurso para acabar con la ocupación del territorio. (pág. 74).

hora de la casa grande. Este suceso no terminó allí, pues los hombres armados se mantuvieron en la zona durante una semana y asesinaron a dos agentes del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía, que iban en busca de los cuerpos de las víctimas; por esta razón, varios de los cuerpos solo pudieron ser recuperados después de que estos hombres se retiraron de la zona, dirigiéndose hacia la parte más alta de la SNSM.

Los hijos sobrevivientes, y más de mil personas que habitaban en La Secreta y en veredas aledañas, se desplazaron aterrorizados por lo sucedido. La mayor parte de las familias desplazadas intentó buscar refugio en el casco urbano del municipio de Ciénaga y en otros cercanos. Por su parte, la familia de las trillizas decidió partir hacia Caldas, de donde eran originalmente sus padres y abuelos. Durante dos años las trillizas y sus hermanos vivieron en precarias condiciones en un municipio caldense, por lo cual decidieron regresar en el año 2000 a la finca de la cual habían salido. Ya durante 1999 algunas de las familias desplazadas habían regresado paulatinamente a las tierras abandonadas, en un proceso que duró hasta inicios del 2002 (aunque en años posteriores otras familias hicieron lo mismo esporádicamente).

Después de la masacre, El Clan de los Rojas permaneció en la SNSM y controló, junto a las AUC, las rutas del narcotráfico y diezmó a la guerrilla. Estos actores armados comenzaron a disputar el control del territorio a Hernán Giraldo, quien, también desde la bonanza marimbera, se había convertido en uno de los hombres con mayor poder en la región y había creado el grupo “Los Chamizos”, base de las Autodefensas del Magdalena y La Guajira, creadas posteriormente por Giraldo y que controlarían la mayor parte de la SNSM.

En este contexto, durante los años en los que las tierras de La Secreta estuvieron abandonadas, las AUC y los Rojas terminaron estableciendo campamentos estratégicos en las partes más altas de esta zona de la SNSM. En ese proceso, el grupo de los Rojas mantuvo una constante tensión con Giraldo: aunque durante varios años no hubo enfrentamientos directos entre ellos, a principios del 2000 se desató una guerra entre estos grupos paramilitares debido al asesinato de uno de los miembros del grupo de Giraldo.

El resultado de este enfrentamiento, que cobró la vida de muchos pobladores de la región, fue, por un lado, la disolución del grupo de los Rojas y la incorporación de los hombres que sobrevivieron a la guerra a las AUC, específicamente al Bloque Norte, comandado por “Jorge 40”; por otro lado, la derrota en combate del grupo paramilitar de Giraldo, su sometimiento a aquella estructura, y su integración posterior como jefe del Bloque de Resistencia Tayrona, también de las AUC.

Entre los años 2001 y 2002, cuando ya muchas de las familias desplazadas habían decidido retornar a sus tierras a pesar de la violencia, hubo una segunda incursión armada en La Secreta, esta vez a cargo del Bloque Norte de las AUC. En esta ocasión el interés de los paramilitares fue instituir bases sociales a través del miedo y la represión, no se intentó desocupar el territorio, por el contrario, según los habitantes de la vereda, los paramilitares instaron a los pobladores a quedarse en la región y convivir con ellos porque “eso era lo que debían hacer” (Comunidad de La Secreta, 2014, p. 3).

El régimen de terror que se instauró en la zona pasaba por un tipo de violencia selectiva basada en asesinatos individuales, hostigamientos, amenazas constantes a la población y toques de queda por los cuales los habitantes no podían salir a ciertas horas de sus casas. Toda la autoridad en la zona era ejercida por estos grupos. Las trillizas, sus hermanos y hermanas —que habían regresado a vivir a la casa en la que ocurrió la primera incursión—, y las familias que habían regresado, al igual que el resto de pobladores de la región, tuvieron que convivir con la presencia permanente de estos actores armados hasta el 2006, año en el que se desmovilizaron.

Las trillizas y su vida en la secreta

Las trillizas son las últimas hijas de una familia de ocho hermanos y hermanas. Su familia llegó de Caldas a la SNSM a finales de los setenta como aparceros de distintas fincas en La Secreta. En el año 1987, sus padres, por medio de promesa de compraventa, se ubicaron definitivamente en la Finca

San Marcos. Durante los años siguientes, la familia se dedicó al cultivo de café, estableciendo relaciones amistosas con sus vecinos y haciendo de su finca una de las más prósperas de la vereda.

Cuando sus padres y su hermano mayor fueron asesinados, las tres niñas se desplazaron, junto al resto de sus hermanos, al municipio de Risaralda (Caldas) y allí vivieron hasta su regreso a La Secreta en el año 2000. Durante este tiempo la situación económica de la familia fue muy precaria: sus hermanas se desempeñaban como empleadas domésticas en casas de familia, ya que sus hermanos no conseguían trabajo debido al estigma del desplazamiento. Esta fue la razón principal por la que decidieron regresar a La Secreta.

Al regresar a la vereda, las niñas tenían apenas cinco años y eran cuidadas por sus hermanas, mientras entre todos intentaban levantar la finca y sembrar nuevos cultivos para alimentarse y para subsistir. Los años siguientes las condiciones de vida fueron bastante limitadas, no solo por las carencias económicas, sino por la situación de violencia que se siguió reproduciendo en la zona: las familias que retornaron voluntariamente tuvieron que vivir la segunda incursión paramilitar y la permanencia y el control territorial ejercido por este grupo armado hasta su desmovilización.

En el año 2001, las niñas ingresaron a la escuela de la vereda, que se ubica a una hora y media de camino de la finca, y durante los años siguientes continuaron asistiendo de manera interrumpida, ya que, al crecer, alternaron sus estudios con el trabajo de la finca y el mantenimiento de la casa, situación que se ha mantenido hasta ahora. De hecho, debido a la exigencia de las tierras y los cultivos, dos de las adolescentes decidieron abandonar sus estudios cuando cursaban el grado noveno, mientras la tercera intenta mantenerse.

Con el paso de los años, los hermanos mayores establecieron sus propias familias y construyeron pequeñas casas en la finca San Marcos. Las trillizas y uno de sus hermanos continuaron viviendo en la casa grande. A pesar de separar sus viviendas, los hermanos seguían cultivando juntos y manteniendo

una convivencia cercana, ya que las tres nuevas casas construidas quedan en el camino recorrido de la casa grande a la escuela, sendero que las trillizas deben transitar todos los días para ir a estudiar.

El enfoque diferencial de la Ley 1448 de 2011 para NNA: el proceso de restitución de tierras de las trillizas

En marzo del año 2012, la Territorial Magdalena de la Unidad de Restitución de Tierras convocó a la comunidad de La Secreta a una reunión en la que se explicó en qué consistía la Ley 1448 y cómo los habitantes podían adelantar el proceso de restitución de tierras. Ya que al menos 104 de las familias que se desplazaron en 1998 habían retornado voluntariamente y habitaban sus predios, los funcionarios manifestaron que, además de la titulación formal de estos, los beneficiarios de la restitución de tierras podrían obtener ayudas adicionales, como las referentes a los proyectos productivos. Para el caso de las trillizas y sus hermanos, se explicó la situación especial para tratar su caso y se procedió a comenzar el proceso de restitución.

Antes de seguir con el análisis del caso, se presentan los elementos normativos principales sobre los que se basa en el enfoque diferencial para NNA que está contenido en la Ley 1448.

Marco normativo

Los elementos centrales del enfoque diferencial para NNA se establecen en el Título VII de la Ley 1448, a la luz de la normatividad que ha suscrito el país, recogida principalmente en el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006). A continuación se presentan los artículos principales sobre la materia, a manera de cita textual:

Tabla 1. Protección integral a niños, niñas y adolescentes víctimas (Título VII, Ley 1448)

Artículos de la Ley 1448	Entidad responsable
<p>Artículo 13. 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. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.</p> <p>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. [...].</p>	<p>Todas las que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas – SNARIV</p>
<p>Artículo 182. Reparación integral. Este derecho incluye las medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución y garantías de no repetición.</p> <p>Parágrafo 1°. La reparación integral prevista en este artículo será asumida por el Estado en su conjunto a través de las entidades competentes, en particular las que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</p> <p>Parágrafo 2°. El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas con apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, deberá diseñar con fundamento en la presente ley los lineamientos específicos para garantizar un proceso de reparación integral para los niños, niñas y adolescentes víctimas, el cual deberá estar contenido en el documento Conpes de que trata la presente ley.</p>	<p>Sistema Nacional de Bienestar Familiar</p> <p>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</p> <p>Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas – UARIV</p>
<p>Artículo 183. Restablecimiento de los derechos. Los derechos de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados, deberán ser restablecidos mediante los procesos y mecanismos que la Constitución y las leyes, y en particular, el Código de Infancia y Adolescencia, disponen para tal fin.</p>	<p>Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas – SNARIV Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF</p>
<p>Artículo 184. Derecho a la indemnización. Los niños, niñas y adolescentes víctimas tienen el derecho a obtener una indemnización. Los padres, o en su defecto, el defensor de familia, podrán elevar la solicitud, como representantes legales del niño, niña o adolescente, de la indemnización a la que estos tengan derecho.</p> <p>Cuando los niños, niñas o adolescentes hubieren sido víctimas del reclutamiento ilícito, deben haber sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad para acceder a la indemnización.</p>	<p>Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas – UARIV</p>

Artículos de la Ley 1448	Entidad responsable
<p>Artículo 185. Constitución de fondos fiduciarios para niños, niñas y adolescentes. La entidad judicial o administrativa que reconozca la indemnización a favor de un niño, niña o adolescente, ordenará, en todos los casos, la constitución de un encargo fiduciario a favor de los mismos, asegurándose que se trate del que haya obtenido en promedio los mayores rendimientos financieros en los últimos seis meses. La suma de dinero les será entregada una vez alcancen la mayoría de edad.</p>	<p>Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas – UARIV</p>
<p>Artículo 186. Acceso a la justicia. Es obligación del Estado, investigar y sancionar a los autores y partícipes de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, de las que sean víctimas los niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Para el efecto, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar diseñarán conjuntamente los mecanismos para garantizar su participación, con miras a la efectiva realización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.</p>	<p>Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas – SNARIV</p> <p>Fiscalía General de la Nación</p> <p>Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo</p> <p>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF</p>
<p>Artículo 187. Reconciliación. Los niños, niñas y adolescentes, tienen derecho a que el Estado en su conjunto, garantice un proceso de construcción de convivencia y de restauración de las relaciones de confianza entre los diferentes segmentos de la sociedad.</p> <p>Para el efecto el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, tomando en consideración las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, impartirá las directrices de una política de Reconciliación para que sean adoptadas por el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</p>	<p>Sistema Nacional de Bienestar Familiar</p> <p>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF</p>
<p>Artículo 188. Niños, niñas y adolescentes huérfanos. Los niños, niñas y adolescentes huérfanos tanto de padre y madre, o de solo uno de ellos tendrán derecho a la reparación integral.</p> <p>Cualquier autoridad del orden departamental, regional o local, y cualquier servidor público que tenga conocimiento de esta situación, deberá comunicar tal situación de manera inmediata al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que a través del Defensor de Familia, se inicien los trámites judiciales y administrativos orientados a la reparación integral de sus derechos.</p>	<p>Entes Territoriales</p> <p>Personerías, servidores y funcionarios públicos</p> <p>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF</p>

Artículos de la Ley 1448	Entidad responsable
<p>Artículo 189. Niños, niñas y adolescentes víctimas de minas antipersonales, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados. Todos los niños, niñas y adolescentes víctimas de minas antipersonales, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados tendrán derecho a la reparación integral. Los niños, niñas y adolescentes víctimas de minas antipersonales, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados tendrán derecho a recibir de manera gratuita y por el tiempo definido según criterio técnico-científico tratamiento médico, prótesis, órtesis y asistencia psicológica, que garanticen su plena rehabilitación.</p> <p>Parágrafo. El reconocimiento y pago del tratamiento de que trata el presente artículo, se hará por conducto del Ministerio de la Protección Social con cargo a los recursos al Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en salud, FOSYGA, subcuenta de eventos catastróficos y accidentes de tránsito, salvo que estén cubiertos por otro ente asegurador en salud y dando cabal cumplimiento y desarrollo al Título III de la Ley 1438 de 2011.</p>	<p>Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas – SNARIV</p> <p>Ministerio de la Protección Social</p>
<p>Artículo 190. Niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento ilícito. Todos los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento, tendrán derecho a la reparación integral en los términos de la presente ley. Los niños, niñas y adolescentes víctimas del delito de reclutamiento ilícito podrán reclamar la reparación del daño, de acuerdo con la prescripción del delito consagrada en el artículo 83 del Código Penal.</p> <p>La restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes estará a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Una vez los niños, niñas y adolescentes cumplan la mayoría de edad, podrán ingresar al proceso de reintegración social y económica que lidera la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas.</p>	<p>Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas – SNARIV</p> <p>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF</p> <p>Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas</p>
<p>Artículo 191. Norma más favorable. Las normas del presente título se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones de esta ley. En caso de duda, en los procesos de reparación administrativa, se aplicará la disposición que sea más favorable para el niño, niña o adolescente, en consonancia con el interés superior del niño.</p>	<p>Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas – SNARIV</p>

Como se mencionó anteriormente, el marco normativo sobre el que se fundamenta el enfoque diferencial para NNA, que se establece en la Ley 1448 de 2011, está basado en los principios que disponen los convenios internacionales suscritos para la garantía de los derechos de los NNA³²,

³² Algunos de estos Convenios son: “Convención sobre los Derechos del Niño” aprobada mediante Ley 12 de 1991. “Convenio 182 de la OIT, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, aprobado mediante Ley 704 de 2001. “Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados”, aprobado mediante Ley 833 de 2003.”

la Constitución Política y el Código de Infancia y Adolescencia. De esta normatividad se pueden extraer cuatro principios básicos fundamentados, a su vez, bajo el principio del derecho prevalente:

Tabla 2. Principios del Código de Infancia y Adolescencia

Interés superior	Los derechos de los niños, niñas y adolescentes son los más importantes.
Protección integral	Reconocer a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, y garantizar que se cumplan.
Corresponsabilidad	La familia, la sociedad y el Estado son todos responsables de cuidar y proteger a los niños, niñas y adolescentes.
Perspectiva de género	Se habla de niño, niña y adolescente, y se tienen en cuenta diferencias de edad, culturales y psicológicas.

Nota: elaboración propia a partir de “ABC de tus derechos”, por ICBF, s.f.

Estos cuatro principios configuran los elementos sobre los cuales se han construido políticas públicas para la garantía, protección, atención y promoción de los derechos de los NNA y de su restablecimiento en caso de vulneración de los mismos, que incluyen tanto los derechos civiles, como los económicos, sociales y culturales, propios de toda persona y reconocidos bajo la norma más favorable para la población de NNA. Además, hacen explícito el papel del Estado como garante de la construcción de tales políticas y de los derechos mismos.

Tabla 3. Derechos consagrados en el Convenio Internacional de los Derechos del Niño (1989)

Derecho a la vida	Todo niño tiene derecho a vivir. Esto significa que todo niño tiene derecho a no ser asesinado, a sobrevivir y a crecer en condiciones óptimas.
Derecho a la educación	Todo niño tiene derecho a recibir una educación, a disfrutar de una vida social y a construir su propio futuro. Este derecho es esencial para su desarrollo económico, social y cultural.

Derecho a la alimentación	Todo niño tiene derecho a comer, a no pasar hambre y a no sufrir malnutrición. Sin embargo, cada cinco segundos muere un niño de hambre en el mundo.
Derecho a la salud	Los niños deben ser protegidos de las enfermedades. Se les debe permitir crecer y convertirse en adultos sanos, esto contribuye de igual manera al desarrollo de una sociedad más activa y dinámica.
Derecho al agua	Los niños tienen derecho al acceso de agua potable de calidad y tratada en condiciones sanitarias correctas. El derecho al agua es esencial para su salud y su desarrollo.
Derecho a la identidad	Todo niño tiene derecho a tener nombre y apellido, nacionalidad y a saber quiénes son sus padres. El derecho a la identidad representa el reconocimiento oficial de su existencia y de sus derechos.
Derecho a la libertad	Los niños tienen derecho a expresarse, a tener opiniones, a acceder a la información y a participar en las decisiones que los afectan. Los niños tienen derecho a la libertad de religión.
Derecho a la protección	Los niños tienen derecho a vivir en un contexto seguro y protegido que preserve su bienestar. Todo niño tiene derecho a ser protegido de cualquier forma de maltrato, discriminación y explotación.

Nota: elaboración propia a partir de “Convención sobre los Derechos del Niño”, por ONU, 1989.

Lo anterior refleja tanto la dimensión subjetiva (reconocimiento de NNA como sujetos de derechos), como la dimensión objetiva (legitimidad jurídica de los derechos y responsabilidad estatal) de los derechos de los NNA, con lo cual el enfoque diferencial que sobre aquellos dicta la Ley 1448 cuenta con un acervo normativo fuerte para que se garantice no solo su reconocimiento como víctimas del conflicto armado en Colombia, sino también su reparación integral por parte de las instituciones a las que corresponda.

Lo anterior no es otra cosa que la enunciación de la relación necesaria que debe existir entre el principio del derecho prevalente y el enfoque

transformador que la Ley 1448 estipula como uno de los pilares de la reparación integral, para que sean implementados de forma coordinada en lo que refiere a la correcta aplicación del enfoque diferencial de NNA. Para el caso en cuestión, esta coordinación implicaba la garantía y protección de los derechos de las adolescentes en todas las etapas del proceso de restitución de tierras, así como en el de reconocimiento, atención y reparación integral del que ellas son sujeto dada su calidad de víctimas del conflicto armado colombiano.

El proceso de restitución de tierras en el caso de las trillizas: etapa administrativa

La Territorial Magdalena de la Unidad de Restitución de Tierras empezó la recepción de solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) en el departamento en marzo de 2012. Debido a la cantidad de solicitudes recibidas, entre el año 2012 y el 2013 se procedió a microfocalizar zonas en 12 municipios³³ dentro de los que se encontraba Ciénaga. Por su parte, La Secreta fue microfocalizada a través de la resolución RGM 0004 de agosto de 2012 (Unidad de Restitución de Tierras, 2013b, p. 5), lo cual marcó el inicio de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras en la vereda.

Al igual que la mayor parte de habitantes de La Secreta que presentaron la solicitud para iniciar el proceso de restitución de tierras en marzo de 2012, las trillizas y sus hermanos comenzaron con la etapa administrativa haciendo la respectiva solicitud de inscripción en el registro del predio San Marcos. En el mes de octubre del mismo año, una vez surtidas las diversas etapas del procedimiento regulado en el decreto 4829 de 2011, se expidió la resolución de inscripción. El predio ocupado por las adolescentes y

³³ En Chibolo: microfocalización en el corregimiento La Pola, predios El Radio, Las Tolúas, Veracruz 1, 2, 3 y 4, Santa Rosa, Vista Hermosa, y veredas El Encanto, Bejuco, Prieto, Parapeto. En Ciénaga: corregimiento Siberia, veredas La Secreta, Unión, Nueva Unión, El Congo. En Fundación: todo el municipio. En Pivijay: todo el municipio. En Salamina: predios Playones Laura y Castro. En Zona Bananera: Predios La Francisca I y II. En Sitio Nuevo: vereda La Trinidad. En El Piñón: sector Los Patos. En Remolino: corregimiento Santa Rita. En Plato: predios Vista Hermosa, Villa Luz, Las Planadas, La Boquilla. En Sabanas de San Ángel: predios Las Planadas y Santa Martica.

sus hermanos contaba con una extensión aproximada de 70 hectáreas; sin embargo, posterior a la toma de las medidas por parte de funcionarios de la Unidad y por solicitud de todos los hermanos, se decidió parcelarlo en siete partes de similar extensión para adelantar el proceso, con el fin de que cada parcela fuera titulada como propiedad individual para cada uno de los hermanos. Así, el predio fue dividido del San Marcos 1 al San Marcos 7, con una extensión aproximada de entre 8 y 10 hectáreas cada uno.

En el caso particular de las trillizas, al ser menores de edad, se procedió de acuerdo con lo ordenado en el artículo 10 del Decreto 4829 de 2011: se citó al ICBF y a la Procuraduría Judicial de Familia para que intervinieran de acuerdo con su competencia, desde el acompañamiento hasta la representación legal en la etapa judicial. No obstante, el acompañamiento por parte del ICBF durante el proceso fue limitado debido a especificidades del caso que vale la pena mencionar: según la Ley 1448, cuando los solicitantes son menores de edad sin padres vivos, el ICBF debe ser el ente apoderado durante todo el proceso. Sin embargo, según la información recibida por el ICBF – Territorial Ciénaga, esta labor no se pudo realizar porque por solicitud de las trillizas el hermano que vivía con ellas debía ser su responsable en el proceso de restitución, para lo cual se dio inicio al trámite para entregarle la patria potestad de las niñas, pero durante ese proceso se reveló que el padre de las trillizas todavía aparecía reportado como desaparecido, por lo cual, normativamente, no se podía dar vía al trámite.

En el mes de septiembre de 2012, el cuerpo del padre fue encontrado, pero mientras se verificaba su identidad las trillizas cumplieron la mayoría de edad. Por lo tanto, el ICBF consideró que ya no tenía la competencia para actuar en el caso, razón por la que además del acompañamiento psicosocial que ya había realizado durante la etapa administrativa y la presencia de un delegado de la institución durante el acto de entrega material del predio luego de la sentencia, no ejerció un mayor proceso de acompañamiento a las adolescentes. Debido a lo anterior, el caso de las trillizas tuvo como demandante a la Territorial Magdalena de la Unidad de Restitución de Tierras, a través de una de sus abogadas, quien durante los meses

posteriores (entre octubre y diciembre del año 2012) consolidó el caso para presentar la respectiva demanda.

La etapa administrativa en el caso de las trillizas tuvo una duración aproximada de nueve meses desde el inicio de la recepción de solicitud de ingreso al Registro hasta la presentación de la demanda. Durante ese tiempo, los funcionarios del área social de la Territorial Magdalena realizaron la caracterización de la zona a través de ejercicios de cartografía social, líneas de tiempo y sistematización de testimonios de los habitantes; el producto de esta labor fue un documento de caracterización de la zona microfocalizada que sirvió de base para la construcción de las demandas de restitución de tierras. Esta etapa finalizó con la presentación de la demanda ante el Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de la ciudad de Santa Marta.

La restitución de tierras: etapa judicial en La Secreta

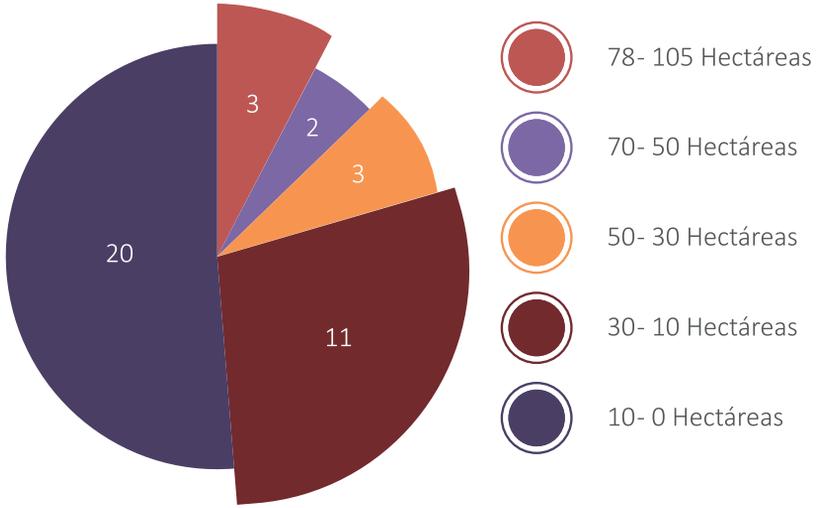
En el marco de la Ley 1448 de 2011, entre el 2012 y el 2014, en La Secreta se han emitido 40 sentencias de las cuales en 38 se ha protegido el derecho a la restitución de tierras. En tales sentencias se han restituido 1.087,3594 de un total de 1.125,6492 hectáreas solicitadas mediante demandas de restitución de tierras. El área restituida por familia en la mayoría de las sentencias ha sido inferior a la Unidad Agrícola Familiar de la zona (que es de 78- 105 hectáreas): solo dos de los 95 predios restituidos tienen la extensión de la UAF, mientras que los otros 93 oscilan entre los 9.000 mts y las 70 hectáreas.

Los 95 predios solicitados eran bienes baldíos de la Nación, que fueron ocupados por colonos que llegaron a instalarse en la zona a partir de 1960, aunque dos habían sido adjudicados dentro del régimen parcelario³⁴.

Frente a las personas que participaron en el proceso de restitución de tierras y que se beneficiaron de él, se debe hacer la distinción entre solicitantes, restituidos

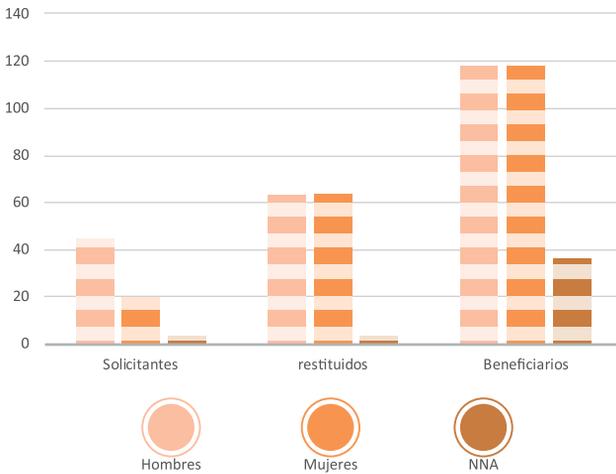
³⁴ Para información más detallada sobre el proceso de restitución de tierras en el Departamento de Magdalena, consultar “Informes de balance de la política pública de restitución de tierras: seguimiento a sentencias - ley 1448 de 2011”. Departamento de Magdalena. Cinep/PPP, s.f.

Figura 1. Área restituida por familia.



Nota: elaboración propia a partir de la sistematización de las sentencias de restitución de tierras emitidas en el departamento de Magdalena, vereda La Secreta.

Figura 2. Solicitantes, restituidos y beneficiarios en La Secreta.



Nota: elaboración propia a partir de la sistematización de las sentencias de restitución de tierras emitidas en el departamento de Magdalena, vereda La Secreta.

y beneficiarios³⁵: 48 personas presentaron la acción de restitución de tierras, se otorgó el derecho a la restitución a 130 y se beneficiaron 272 personas. El incremento de las personas restituidas en comparación con las solicitantes se da por la medida de enfoque diferencial para mujeres, prevista en la ley, que aplicaron los jueces en sus providencias: así, se ordenó la restitución a favor de la pareja del solicitante cuando esta también había sido víctima de los hechos que ocasionaron el desplazamiento forzado, aunque no lo hubiera solicitado. En la figura 2 se muestra esta información discriminada por criterios de género y edad.

La gráfica nos permite ver que han sido los hombres los que en su mayoría están iniciando la acción de restitución, pero que, a través de las providencias judiciales, las mujeres están teniendo acceso formal a la tierra. Aquí tenemos también la protección del derecho a la restitución de tierras para las tres menores de edad (adolescentes).

El proceso de restitución en La Secreta ha sido principalmente un proceso de formalización de los derechos sobre la propiedad, cuyas sentencias se han concentrado en la emisión de órdenes para que el Incoder profiera los actos administrativos de titulación de la propiedad en beneficio de los reclamantes; es decir, se ha formalizado la tenencia de la tierra mediante la expedición de títulos a través de la adjudicación realizada por el Incoder.

Ahora bien, para el caso de las trillizas, con la parcelación material de la finca San Marcos, para dar una parte a cada hermano, se procedió a radicar dos demandas para la restitución de los predios: la primera tenía como solicitantes a las trillizas para restituir las parcelas 3, 4 y 5 y la segunda para sus hermanos y hermanas, las parcelas 1, 2, 6 y 7. Las demandas fueron admitidas, junto a catorce más, el 12 de diciembre de 2012.

Las pretensiones de la demanda de las trillizas fueron las siguientes:

³⁵ Solicitantes: aquellas personas que inician la acción de restitución de tierras. Restituidos: aquellas personas a las que el fallo ordena la restitución. Beneficiarios: esta categoría incluye a la totalidad de los miembros de la familia restituida.

Tabla 4. Pretensiones de la demanda de restitución de tierras

Entidad	Pretensión
Sin destinatario específico pues es la orden de restitución propiamente dicha para que sobre esta se pronuncie el juez.	* Reconocer a las trillizas como titulares del derecho a la reparación integral y de la restitución de los predios San Marcos 3, 4 y 5, pertenecientes al predio de mayor extensión San Marcos.
Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas –SNARIV Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	* Establecer las medidas necesarias para protegerlas de los riesgos específicos y diferenciados que enfrentan por ser menores de edad.
INCODER	* Formalizar la relación jurídica con los predios solicitados por medio de la adjudicación.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	* Ejecutar las políticas en materia de protección a menores. * Realizar la respectiva planeación y ejecución de programas nutricionales en favor de las trillizas y hacer un seguimiento continuo hasta la mayoría de edad. * Coordinar las acciones encaminadas a garantizar la reparación integral, incluyendo asistencia psicosocial, garantizar el desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social y sus condiciones de libertad y dignidad.
Oficina de Registro de Instrumentos Públicos	* Inscribir la sentencia, cancelar los antecedentes registrales así como los gravámenes y limitaciones al dominio.
Fuerza pública	* Acompañar y colaborar en la diligencia de entrega material de los predios solicitados.
Para la Alcaldía y Tesorería Municipal de Ciénaga	* Condonar los impuestos prediales y otros que tengan pendientes los predios.
Banco Agrario	* Priorizar la entrega de subsidios de vivienda rural a las trillizas, conforme lo indica el artículo 45 del Decreto 4829 de 2011.
Unidad de Restitución de Tierras – URT	* Otorgar recursos para la implementación de proyectos productivos y generación de ingresos, conforme lo indica el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.

Nota: Adaptado de “Sentencia de restitución de tierras del 19 de julio de 2013. Predios San Marcos 3, 4, y 5”, por Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta, 2013a.

Durante el proceso se realizaron visitas sociales y técnicas en el predio y se recibieron los testimonios de las víctimas con acompañamiento psicológico del ICBF. De acuerdo con la sentencia, si bien las trillizas no figuran como desplazadas en el Registro Único de Población Desplazada, son notorios los hechos violentos contra su familia en 1998, por lo que se tiene como cierta su calidad de víctimas.

Las trillizas, en ese momento, ostentaban la calidad de ocupantes del predio San Marcos. Ellas y sus hermanos mayores explotan la tierra y las hectáreas solicitadas están cultivadas, en su mayoría, con café. La ocupación y explotación se da desde el año 2000, cuando retornaron luego del desplazamiento. Como no existía un título que permitiera determinar la naturaleza jurídica del predio, y su antecedente más remoto es del año 1966 —con una declaración de propiedad que no constituye título de dominio—, se trataba de un bien baldío de la Nación y adjudicable.

El 19 de julio de 2013 se emitió la sentencia correspondiente a favor de la protección del derecho fundamental a la restitución de tierras para las adolescentes y se procedió a dictar las órdenes correspondientes. El despacho también decidió que era imperativo garantizar a las trillizas la satisfacción integral y simultánea de todos los Derechos Humanos que tienen como menores de edad y, en consecuencia, las adolescentes fueron restituidas de la siguiente forma:

Tabla 5. Predios restituidos

Predio	Área de terreno restituida
San Marcos 3	9ha + 396m ²
San Marcos 4	7,8215 ha
San Marcos 5	8 ha + 927 m ²

Nota: adaptado de “Sentencia de restitución de tierras del 19 de julio de 2013. Predios San Marcos 3, 4, y 5”, por Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta, 2013a.

En el mes de septiembre, y debido a la solicitud de la abogada del caso, se emitió una adición a la sentencia en la que se dieron nuevas órdenes y se modificaron algunas de las que habían sido emitidas inicialmente. Uno de los aspectos que justamente fue abordado en la solicitud de aclaración, fue la omisión del juez frente a las pretensiones que buscaban una especial consideración para las víctimas en atención a su condición de menores de edad. A continuación se indican tanto las órdenes iniciales, como las modificaciones y adiciones realizadas posteriormente:

Tabla 6. Entidad y órdenes iniciales

Entidad	Órdenes iniciales
Incoder–Magdalena	* Dentro del término de 10 días contados desde la ejecutoria de la sentencia, expedir la resolución de adjudicación de los predios objeto de restitución.
Registro de Instrumentos Públicos – Ciénaga e IGAC	* Abrir un folio de matrícula inmobiliaria y un código catastral para cada uno de los predios restituidos (San Marcos 3, 4 y 5), esto como garantía de no repetición. * Inscribir medida de protección consistente en prohibición de enajenación.
Juzgado Municipal –Ciénaga	* Entregar materialmente los predios restituidos con acompañamiento de las fuerzas militares, en especial el Comando de Policía de Ciénaga.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	* Incluir dentro de los programas de subsidio familiar de vivienda rural a las trillizas, con especial prioridad y atendiendo al enfoque diferencial. * Incluir a las trillizas en los programas de subsidio integral de tierras (adecuación de tierras, asistencia técnica agrícola e inclusión en programas productivos).
Unidad de Atención y Reparación y Atención Integral a las Víctimas – UARIV	* Ordenar, a modo de indemnización como proceso de reparación integral a niños, niñas y adolescentes, la realización de forma inmediata de todos los trámites de la reparación administrativa por la muerte de sus padres y, de acuerdo con el artículo 185 de la Ley 1448, construir un encargo fiduciario que se entregará a las trillizas cuando sean mayores de edad.
Secretaría de Salud Municipal – Ciénaga	* Verificar la inclusión de las víctimas en el sistema general de salud y, en caso de no encontrarse afiliadas, se disponga, en forma inmediata, a incluirlas en el mismo.

Entidad	Órdenes iniciales
Ministerio de Salud y Protección Social y entes territoriales	* Que el Ministerio en coordinación con los entes territoriales brinden a las trillizas y su núcleo familiar la asistencia médica y psicológica, alojamiento transitorio, agua potable y condiciones suficientes para higiene personal, así como el acompañamiento y asesoría durante el trámite de subsidio de vivienda.
Alcaldía de Ciénaga, Gobernación de Magdalena y Ministerio de Transporte	* Que el Alcalde de Ciénaga y el Gobernador del departamento generen una partida presupuestal para la adecuación de las vías de comunicación y acceso al corregimiento de Siberia vereda la secreta Municipio de Ciénaga, Magdalena y circunvecinos, y si a bien no existiere dicha partida incluya dentro de su presupuesto venidero una partida para tal cometido, en el mismo sentido se ordenará del contenido de tal emisiva al Ministerio de Transporte como órgano central para lo pertinente y su eventual acompañamiento en dicho proceso.

Nota: adaptado de “Sentencia de restitución de tierras del 19 de julio de 2013. Predios San Marcos 3, 4, y 5”, por Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta, 2013a.

Tabla 7. Entidad y órdenes adicionadas o variadas

Entidad	Órdenes adicionadas o variadas	
	Iniciales	Adicionales
IGAC	* Apertura de folios	* Ordena actualización de los registros catastrales atendiendo la individualización de los tres predios y corrige porque había ordenado a IGAC abrir folios cuando esto corresponde a ORIP.
Ministerio de Salud y Protección Social	* Brindar a las trillizas y su núcleo familiar la asistencia médica y psicológica, alojamiento transitorio, agua potable y condiciones suficientes para higiene personal así como el acompañamiento y asesoría durante el trámite de subsidio de vivienda.	* Ejecutar las políticas del Gobierno tendientes a obtener las medidas de rehabilitación y restitución en favor de las menores restituidas.

Nota: adaptado de “Sentencia de restitución de tierras del 19 de julio de 2013. Predios San Marcos 3, 4, y 5”, por Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta, 2013a.

Tabla 8. Entidad y órdenes nuevas

Entidad	Órdenes nuevas
Alcaldía de Ciénaga	* Dar cumplimiento al Acuerdo del Concejo Municipal de Ciénaga sobre condonación y exoneración de deudas de impuesto predial y otros que tuvieren los tres predios restituidos. En cuanto a otros pasivos, el juez constata que el predio no tiene servicios públicos y las beneficiarias tampoco tienen pasivos con entidades financieras. (En la sentencia inicial el juez omitió pronunciarse sobre tema de alivio de pasivos y fue uno de los temas que se solicitó para la aclaración).
ICBF	* Proceder de inmediato a ejecutar en favor de las menores las políticas públicas en materia de protección de menores víctimas del conflicto, como es solicitado en la demanda de restitución.
SENA	* Dar prioridad en los procesos de admisión, matrícula, créditos directos y beneficios institucionales a favor de las menores restituidas.
ICETEX	* Brindar prioridad en las líneas y modalidades especiales de crédito a favor de las menores.
Universidad del Magdalena	* Dar prioridad en los procesos de admisión, matrícula, créditos directos y beneficios institucionales a favor de las menores restituidas.

Nota: adaptado de “Sentencia de restitución de tierras del 19 de julio de 2013. Predios San Marcos 3, 4, y 5”, por Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta, 2013a.

La etapa judicial tuvo una duración de ocho meses aproximadamente, con lo cual estas dos primeras etapas del proceso de restitución de tierras se desarrollaron durante un año y cinco meses, cuando la Ley 1448 establece como periodo máximo seis meses. Además, luego de la sentencia fue necesario hacer la solicitud de aclaración, que tuvo respuesta dos meses después de la sentencia inicial.

Etapa posfallo: cumplimiento de las órdenes y seguimiento al caso³⁶

Al finalizar la etapa judicial, las trillizas fueron notificadas de la decisión judicial que protegió su derecho a la restitución de tierras; sin embargo, a pesar de que la sentencia fue expedida en julio del año 2013, el acto de entrega

³⁶ El seguimiento al caso se realiza a partir de la expedición de la sentencia hasta el mes de diciembre de 2015.

material de los predios solo se realizó un año después, cuando se expidieron, por parte del Incoder, los títulos de adjudicación de los predios restituidos. Como las trillizas ya habitaban las parcelas que les fueron adjudicadas, este fue un acto simbólico realizado en la casa grande de la finca en la que actualmente viven. En este evento participaron autoridades locales, departamentales, y delegados de entidades nacionales como el Ministerio de Agricultura y la Unidad de Restitución de Tierras, la Presidencia y el Incoder, como entidad directamente responsable de la adjudicación.

No obstante esta demora, durante ese año las trillizas recibieron dos de los tres desembolsos para la implementación de los proyectos productivos, se les notificó el ingreso al programa de vivienda rural y se dio inicio a los trámites de creación del fondo fiduciario, construido con la indemnización ordenada por el juez como medida de reparación por el hecho victimizante principal del que fueron víctimas cuando eran niñas.

Proyectos productivos

Actualmente, en el marco del proceso de restitución de tierras, gracias a los proyectos productivos aplicados en la región, muchas de las familias que han recibido fallos a favor de sus solicitudes han recibido los apoyos económicos para la compra de semillas y el levantamiento de cultivos para hacer sostenible la vida en el campo. Los desembolsos se realizan cada cuatro meses aproximadamente. En el caso de las trillizas, entre septiembre de 2013 y septiembre de 2014, recibieron los apoyos respectivos para la realización de proyectos productivos en tres etapas: 1. Inicio de cultivos de café y maíz, principalmente; 2. Construcción de galpones para la cría de aves; 3. Compra de animales o ganado para el trabajo y mantenimiento en los predios.

Según la información recogida con los pobladores en la visita a la zona, las etapas se han realizado con un mínimo acompañamiento técnico; además, las condiciones climáticas de la zona (sequedad de los terrenos por falta de lluvias) han dificultado la consolidación de los cultivos. Así, las trillizas cuentan con pocos cultivos de café que, a la fecha de la visita, estaban

próximos a recoger, y habían comprado herramientas para el trabajo en la finca, como una motosierra, una despulpadora, una planta solar y cercas eléctricas. Por otro lado, llevaron a la finca dos mulas y una yegua para poder desplazarse y sacar las cargas de los predios hasta la carretera en la que pueden ser recogidas por los compradores.

Sin embargo, el cumplimiento de los objetivos centrales de los proyectos productivos, que tienen que ver con la posibilidad de consolidar una economía familiar sostenible y sustentable, no parece estar cumpliéndose para el caso, ya que de las etapas de aplicación del proyecto no se han generado ganancias que permitan inversión en el futuro. En cada una de las tres etapas de implementación de los proyectos productivos las trillizas han tenido inconvenientes que no les han permitido consolidar un proceso de producción familiar sostenible al futuro³⁷, evidenciándose que, además de las contingencias del caso, ha existido falta de más acompañamiento técnico en este proceso. Además, otro factor a tener en cuenta frente a la estabilización socioeconómica, es la dificultad de acceso a los predios, situación que se explicará más adelante.

Fondo fiduciario

Las trillizas siguen a la espera de que se les haga entrega del fondo fiduciario constituido a sus nombres. La UARIV es la responsable de tal efecto y, aunque las trillizas cumplieron la mayoría de edad pocos meses después de la sentencia, en el año 2013, los dineros que inicialmente debieron ir a una fiducia no han sido desembolsados. La respuesta institucional se orienta hacia la demora en los trámites relativos a administración de dineros públicos, pero lo cierto es que la indemnización administrativa en este caso, ni aun con orden judicial ha sido pagada.

³⁷ En la visita, las trillizas afirmaron que la crianza de las aves de galpón se vio truncada por el ataque de un lobo que acabó con todas ellas. Por otro lado, los cultivos de café tienen rolla y muchos de ellos son inservibles para recoger el fruto, mientras que otros cultivos se encuentran enmontados, por lo que no han crecido lo suficiente.

Vivienda rural

En el caso de la vivienda rural que está a cargo del Banco Agrario, las dificultades son de diversa índole. Si bien las personas que tienen sentencia ya están priorizadas ante el Banco para la adjudicación del subsidio, hay una demora considerable en la ejecución de los proyectos de vivienda por parte de las Gerencias Integrales contratadas por el Banco para la ejecución de los proyectos, que para los casos de La Secreta son CORVIDES y COMFAMILIAR Cartagena. A la fecha no se ha construido ninguna vivienda en ninguno de los predios restituidos en La Secreta. En general no hay una buena comunicación entre las gerencias integrales y las comunidades, y la información que estas empresas dan a las víctimas es insuficiente. Otro de los obstáculos ha sido la dificultad de acceso a los predios por las condiciones geográficas de la zona y la falta de vías, que incrementa los costos de los proyectos por el transporte de materiales.

Esto ha tratado de resolverse con la propuesta de no construir las casas en cada uno de los predios sino hacer un centro poblado más cerca a la escuela en el que se ubiquen todas las viviendas rurales, sin embargo, no todos los miembros de la comunidad están de acuerdo con esta idea, que además significaría que las víctimas se acomoden a la oferta institucional y no que la oferta institucional ofrezca respuestas adecuadas a las necesidades de las víctimas. Para hacer este centro poblado además hay que contar con los predios y en eso ha tenido que sumarse la alcaldía para que sea esta quien los adquiera y ahí se pueda hacer el centro poblado.

Los proyectos de vivienda que hasta la entrada en vigencia de la Ley 1448 había agenciado el Banco Agrario, no se habían hecho en predios alejados como son muchos de los que están en restitución; esa es una situación que se debió tener en cuenta porque afecta los costos de los proyectos³⁸. También

³⁸ Solo hasta el 2015 se reconoció la necesidad de aumentar el valor de los subsidios y de incluir los costos del transporte de materiales en los proyectos de vivienda para víctimas restituidas, y así quedó en el Decreto 1934 de 2015 en el que se estableció que el valor del subsidio para:

[...] la modalidad de construcción de vivienda nueva para programas estratégicos, de desarrollo rural y postulación especial de población rural víctima del conflicto armado interno en los términos

hay familias que si bien han obtenido el predio restituido, también habitan en cascos urbanos y desearían tener mejor el subsidio de vivienda allí. Las trillizas y sus hermanos, por ejemplo, esperarían poder construir una casa en el casco urbano de Ciénaga para vivir allí y tener mayor acceso a educación de calidad y servicios de salud, pero la respuesta de las entidades encargadas ha sido que la vivienda debe ser construida en los predios entregados o, en su defecto, en el centro poblado que se propone.

Vías de comunicación y acceso

El predio San Marcos se ubica aproximadamente a 25 km del casco urbano del municipio de Ciénaga, a una altura entre 900 y 1300 msnm, y la única vía de acceso a la zona es un desvío en el kilómetro 45 de la Troncal del Caribe, que de Santa Marta conduce a las ciudades de Barranquilla y Cartagena. Esta vía es una trocha construida hace varios años por los pobladores de las veredas altas de esa vertiente de la SNSM, por lo cual las condiciones de ingreso a la zona son bastante difíciles. Por otro lado, esta trocha no llega hasta el predio sino hasta la cancha de fútbol de La Secreta, lugar de reunión de los pobladores, dificultándose así mucho más la llegada y salida del lugar.

Estas condiciones se han mantenido después de la emisión del fallo de restitución de tierras a favor de las trillizas, a pesar de que una de las órdenes es la adecuación de las vías para “garantizarle a los solicitantes un nivel productivo competitivo en la producción y comercialización de sus productos, y así mejorar fehacientemente su calidad de vida y el desarrollo económico sostenible en la región” (Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras – Santa Marta, 2013a, p. 56).

De acuerdo con un informe de seguimiento a sentencias de restitución de tierras en el departamento del Magdalena elaborado por la territorial de la Unidad de Restitución, los avances que tiene el cumplimiento de esta orden

y condiciones establecidos en la Ley 1448 de 2011, será hasta de sesenta (60) salarios mínimos mensuales legales vigentes - smmlv, el cual incluye los costos de transporte de materiales. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015, art. 2.2.1.1.13 num. 4).

encaminada a mejorar las condiciones de acceso a los predios, son la formulación y radicación de los proyectos ante el INVIAS para el municipio de Ciénega y la gestión ante la Subdirección de Red Terciaria y Férrea realizada por el Director Territorial del Magdalena INVIAS, con el fin de gestionar recursos para la rehabilitación, mejoramiento y construcción de placa huella de la Vereda de La Secreta.

Servicios de salud y educación

Los componentes de salud y educación son los que deberían aplicarse con mayor rigor en la implementación del enfoque diferencial para NNA, pero, muy por el contrario, han sido los derechos que han quedado más desprotegidos a pesar de los mandatos judiciales. Como se mencionó anteriormente, la escuela de la vereda queda a una hora y media de camino de la finca en la que viven las trillizas, por lo cual ha resultado muy difícil que logren cumplir las actividades escolares y las agrícolas; esto ha llevado a que dos de ellas se retiren de sus clases. Ni el ICBF, ni la secretaria de educación u otra entidad con competencia han realizado acciones para mitigar esta deserción ni han atendido a las peticiones de las trillizas respecto a su deseo de estudiar en una institución de Ciénega. En el caso del ICBF, dado que las hermanas ya son mayores de dieciocho años, este alega haber perdido competencia. Lo único que se ha logrado es el compromiso del municipio de Ciénega de priorizar y destinar recursos para el cumplimiento de la orden sobre la escuela rural mixta de la vereda La Secreta.

En lo que respecta a los servicios de salud, al igual que todos los habitantes de La Secreta, las trillizas actualmente están en proceso de inscripción al Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales – Sisbén, sin que haya para ellas un trato diferencial en este asunto. Han recibido el programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas – PAPSIVI, que brinda el Ministerio de Salud, pero no se observa que los duelos por la pérdida de seres queridos, el desplazamiento y todo el dolor sufrido hayan sido debidamente tratados.

Como se nota, en términos generales, la mayoría de las órdenes no se han cumplido a cabalidad, en parte por la falta de coordinación institucional, de disponibilidad de partidas específicas y de gestión apropiada. Los jueces han hecho seguimiento a través de audiencias en las que han convocado a las entidades a que informen los avances en el cumplimiento de las órdenes, y se han dado nuevos plazos perentorios.

Por otro lado, la implementación del enfoque diferencial para este caso no fue lo suficientemente desarrollado teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad de las trillizas. Ellas siguen viviendo en San Marcos con su hermano, cerca de sus otras hermanas y hermano, esperando el cumplimiento de las órdenes.

Conclusiones

La garantía, protección y defensa de los derechos de los NNA víctimas del conflicto armado hace parte de las funciones de todas las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV. Sin embargo, aunque esto está muy claro en la normativa y los lineamientos, el caso muestra que este componente del enfoque diferencial presenta limitaciones en cuanto a su implementación. Para el caso en cuestión, si bien la URT – Territorial Magdalena ha aunado esfuerzos con las demás entidades y entes territoriales competentes, y el juez ha hecho seguimiento constante a la sentencia, no ha sido posible que la garantía de los derechos para las trillizas se cumpla con eficacia³⁹. De hecho, llama la atención que pese a tratarse de una reclamación para tres menores de edad, la sentencia no hace ni una alusión al enfoque diferencial, como sí se ha visto en otras decisiones, por lo cual, claramente, el tema no tuvo la importancia debida desde el tratamiento que el propio juez le dio. Incluso en la sentencia inicial se omitió el pronunciamiento sobre las pretensiones que específicamente buscaban la participación en el caso del sistema

³⁹ Pese a esto, un hecho para resaltar es la valoración positiva que en la comunidad se tiene de la actuación de los funcionarios de la URT – Territorial Magdalena.

de bienestar familiar, y fue solo con la aclaración posterior que se vinculó al ICBF, cuando las trillizas ya estaban alcanzando la mayoría de edad.

Por otro lado, la atención, acompañamiento y protección de NNA víctimas del conflicto armado es una de las tareas principales, según la Ley 1448, del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, encabezado por el ICBF. No obstante, con este primer caso de restitución de tierras en favor de NNA se evidencia que hace falta una reglamentación más precisa para que esta institución cumpla con esta responsabilidad.

Frente al caso específico, la duración del proceso en sus fases administrativa y judicial ha excedido los términos legales y en la etapa posfallo; a más de dos años de expedición de la sentencia, aún hay contenidos que no se materializan. Esto es muy grave, si se tiene en cuenta que principalmente en esta etapa se materializan los derechos y por tanto, la reparación integral con enfoque transformador que contempla la Ley 1448 de 2011.

La garantía de los derechos fundamentales a la educación, la salud, la alimentación y la vivienda hace parte de las órdenes que en los casos de restitución de tierras han buscado avanzar en la reparación integral para NNA. Para el caso en cuestión, estos derechos no han sido garantizados todavía, principalmente por falta de articulación institucional y la generación de programas especiales que atiendan las necesidades de las víctimas y que permita que las entidades encargadas cumplan con los mandatos legales y las órdenes dictadas en las sentencias.

Retos y recomendaciones

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Reto

- Adecuada articulación interinstitucional con el fin de hacer posible el restablecimiento de los derechos vulnerados a NNA por causa del conflicto armado.

Recomendación

- Construcción de protocolos públicos para la atención de los NNA víctimas del conflicto armado, específicos para cada institución del SNARIV, que contemplen las tres etapas del proceso de restitución de tierras (administrativa, judicial, posfallo); en caso de que estos existan, realizar una difusión y socialización pedagógica lo suficientemente fuerte para que sean implementados.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

Retos

- Aplicación de los mecanismos y lineamientos para la atención especial a NNA víctimas del conflicto armado en todas las Direcciones Territoriales e involucrarlo en las etapas administrativa y judicial.
- Mayor visibilización del enfoque diferencial en las estadísticas de la entidad.
- Mejorar la articulación con las autoridades del sistema de bienestar familiar.

Recomendación

- Socialización de los lineamientos sobre enfoque diferencial de NNA producidos en el nivel nacional en las Direcciones Territoriales de todo el país, y generación de indicadores de medición de los resultados de las territoriales que respondan a

la atención de casos de NNA. Un indicador específico, además de visibilizar los casos, pondrá a las territoriales en la lógica de atenderles adecuadamente.

- Además, las cifras que divulga la Unidad deberían dar cuenta, de mejor manera, de este tipo de casos que corresponden a NNA.
- Vinculación de carácter obligatorio para las instituciones competentes, para que brinden el respectivo acompañamiento psicosocial, legal y demás que se requiera en todas las etapas del proceso de restitución de tierras a NNA víctimas del conflicto armado.
- Igualmente, dar cumplimiento a los lineamientos que imponen que, desde la etapa administrativa, la URT informe al ICBF, al procurador judicial de familia y/o al personero municipal cuando se identifiquen niños, niñas y adolescentes solicitantes de restitución.

Juzgados y Tribunales Especializados en Restitución de Tierras y Rama Judicial en general

Reto

- Mejoramiento en los procesos de formación de los jueces, para incluir en estos los temas de enfoque diferencial de NNA y entregar mejores herramientas para el abordaje de estos casos.

Recomendación

- Además del interés investigativo propio en el tema, proponer y participar activamente en los escenarios de formación que aborden específicamente el tema de enfoque diferencial; y, en los casos que se tramiten que correspondan a NNA, hacer las

consideraciones especiales frente al caso y pronunciarse siempre sobre las pretensiones que se planteen con enfoque diferencial e incorporarlo en las órdenes.

- Emisión de órdenes específicas a las respectivas instituciones competentes, para el acompañamiento psicosocial, alimentario, en salud, educación y vivienda, entre otros derechos fundamentales, en la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras a NNA víctimas del conflicto armado.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Reto

- Implementación de los mandatos que ordena la Ley 1448 para la atención y protección de NNA víctimas del conflicto armado.

Recomendación

- Acoger el llamado para la construcción de un protocolo público específico para la atención de los NNA y adoptar la función de información y seguimiento al cumplimiento de las medidas que deben adoptar las entidades parte del sistema.
- Participar más activamente en el proceso de restitución de tierras desde la etapa administrativa, intercambiando con la Unidad de Restitución de Tierras información sobre casos en donde estén involucrados los derechos de niños, niñas y adolescentes, para empezar a atenderlos desde ese momento y poder estar preparados para la adopción de medidas de atención en el posfallo.

- Realizar acompañamiento psicosocial en todas las etapas del proceso de restitución de tierras con el fin de garantizar la reparación integral de NNA desde el principio.

Referencias

- Centro de Memoria Histórica. (2009). *La Masacre de El Salado: Esa guerra no era nuestra*. Bogotá, D. C., Colombia: Taurus editorial.
- Cinep/PPP. (s.f.). *Informes de balance de la política pública de Restitución de Tierras. Seguimiento a Sentencias Judiciales Magdalena*. Recuperado de <https://issuu.com/Cinepppp/docs/magdalenapdf19>
- Comunidad de La Secreta. (2014). *Entrevista investigadoras Cinep/PPP* [transcripción]. Archivos Cinep/PPP, Bogotá, Colombia.
- Congreso de Colombia. *Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. Diario Oficial No 46.446 (2006).
- Congreso de la República. *Ley 1448 de 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 48096 de junio 10 de 2011 (2011).
- Corte Constitucional de la República de Colombia. *Sentencia C-228/08. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería*. Referencia: expediente D-6834 y D-6852 (2008).
- Corte Constitucional de la República de Colombia. *Sentencia T-260/12. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto*. Referencia: expediente T-3.273.762 (2012).
- Funcionario URT – Territorial Magdalena. (19 de septiembre de 2014). *Entrevista de investigadoras Cinep/PPP* [transcripción]. Archivos Cinep/PPP, Bogotá, Colombia.

González, D. Quiroga, T. Ospina-Posse, A. F. Aponte, V. A. Barrera, & E. Porras. (2014). *Territorio y Conflicto en la Costa Caribe*. Bogotá, D.C., Colombia: Cinep-Odecofi.

ICBF [Instituto Colombiano de Bienestar Familiar]. (s.f.). *ABC de tus derechos. Información del ICBF para niños, niñas y adolescentes*. Recuperado de <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/ICBFNinos/ABCderechos-ninos>

Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras– Santa Marta [Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta] *Sentencia de restitución de tierras del 19 de julio de 2013*. Predios “San Marcos 1, 2, 6, y 7”. Radicado: 4700131210012012007400 (2013).

Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Santa Marta [Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta]. *Sentencia de restitución del 19 de julio de 2013. Predios “San Marcos 3, 4, y 5” y adición del 11 de septiembre de 2013 proferida por el mismo juez para este caso*. Radicado: 4700131210012012006300 (2013a). Recuperado de <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/8ea3a2804153250dae59bfaf36c85e75/470013121001-2012-0063-00-Cienaga-19-de-julio.PDF?MOD=AJPERES>

Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Santa Marta [Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta]. *Sentencia del 16 de diciembre de 2013*. Radicado: 47001312100120120006500 (2013b).

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto Número 1934 de 2015. Por medio del cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, *Decreto Único*

Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación y valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural – VISR (2015).

Municipio de Ciénaga. (s.f.). *Plan de Ordenamiento Territorial Ciénaga Territorio Enlace*. Recuperado de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/contenido%20estructural-%20ciénaga%20\(20%20pag%20-%2062%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/contenido%20estructural-%20ciénaga%20(20%20pag%20-%2062%20kb).pdf)

Observatorio Nacional de Paz. (2013). *Dinámicas recientes del conflicto armado en el departamento del Magdalena*. Archivos Cinep/PPP [originalmente recuperado de internet, actualmente desvinculado], Bogotá, Colombia.

ONU [Organización de las Naciones Unidas]. (20 de noviembre de 1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Recuperado de <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

URT – Territorial Magdalena. (2013a) [Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Dirección Territorial Cesar – Magdalena]. *Análisis de contexto y fundamentos de hecho que condujeron al abandono forzado de los predios de La Secreta y Veredas Circundantes [DAC La Secreta]*. Manuscrito inédito, archivos Cinep/PPP, Bogotá, Colombia.

URT – Territorial Magdalena [Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Dirección Territorial Cesar – Magdalena]. (2013b). *Informe de rendición de cuentas 2012*. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/683565/MAGDALENA+INFORME+RENDICION+DE+CUENTAS+2012.pdf/6b7c695a-2de7-42e1-8621-135ee5c6f5e9>

“Ni vencedores ni vencidos”: restitución de tierras en el Alto de Tillavá

Andrea Lopera Lombana*

Introducción

La Ley 1448 de 2011, de víctimas y restitución de tierras, significó la esperanza para una gran parte de la población, que ha sido víctima del conflicto armado, de ser reparada integralmente. En ese sentido, la implementación de esta política ha implicado un aprendizaje constante tanto de las entidades encargadas de su ejecución, como de personas víctimas y sus organizaciones; no obstante, el proceso no ha estado exento de dificultades, pues en un contexto de no superación de la violencia y el conflicto armado, todavía persisten situaciones de amplia impunidad, revictimización, despojo y problemáticas estructurales en el acceso y distribución de la tierra, entre otras.

En razón de tales aprendizajes, las diferencias regionales, la diversidad de contextos territoriales en el sentido social, político, cultural, económico, etc., y las distintas dinámicas de violencia en Colombia motivan a que todos los actores implicados en la implementación de la política requieran, entre los mecanismos de ejecución, una alta dosis de flexibilidad a favor de las personas víctimas y de la garantía de sus derechos, y también de creatividad. Pero, fundamentalmente, se hacen necesarias lecturas y perspectivas integrales de los territorios que se pretende intervenir —y que ya se han intervenido—, así como de actuaciones articuladas de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), para cumplir con el objetivo de la Ley y, por supuesto, con la esperanza que esta ha suscitado.

* Este texto fue elaborado en marzo de 2015, algunos de sus contenidos fueron actualizados en diciembre de 2015.

Uno de los casos que permite evidenciar algunos de esos factores es el de la inspección de El Alto de Tillavá, ubicada en el municipio de Puerto Gaitán, departamento del Meta, en donde se muestra la intervención vía restitución de tierras de la institucionalidad pública en un contexto que refleja muchas de esas diferencias regionales y, por tanto, también las dificultades propias de un proceso como ese. Un contexto determinado por la economía cocalera que significó la entrada y salida constante de campesinos de la zona; en palabras del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011):

La rentabilidad del cultivo de la hoja de coca atrajo a sectores del campesinado desplazados y expulsados del interior de la frontera agropecuaria, quienes en áreas de poblamiento reciente tuvieron a su cargo las plantaciones de coca. Regiones aisladas y distantes de los principales centros económicos del país, con una muy precaria presencia de Estado. (2011, p. 227).

La presencia histórica de actores armados y la disputa entre estos por el control territorial, la violación constante de los derechos humanos, la carencia de un registro catastral actualizado en esta zona —no muy distinta a la de gran parte del país— y las informalidades propias de las transacciones sobre la tierra hicieron de este caso un entramado complejo al que la institucionalidad encargada no ha respondido adecuadamente. Por un lado, por la inexistencia de una reglamentación clara sobre los que se han denominado *segundos ocupantes* —apenas formalizada en 2014—, por otro, por la ausencia de una mirada integral sobre el territorio que permitiera tener una intervención sistemática que conllevara a la garantía del derecho a la reparación de todos y todas las personas víctimas y estructurara una actuación sin daño.

Este estudio de caso, en el que se trata la implementación de la restitución de tierras en la Inspección en mención, se desarrolla de la siguiente forma: primero se hace una breve contextualización del departamento con el fin de situar geográfica, socioeconómica y políticamente la subregión de la que hace

parte la inspección Alto Tillavá, para ver así cuáles fueron los elementos por los cuales se decidió que la restitución de tierras en el Meta comenzara a ejecutarse en esa zona del departamento. Posteriormente, se narra el avance del proceso a nivel departamental, haciendo énfasis en el desarrollado en Tillavá. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones que apuntan a fomentar esa mirada integral sobre el territorio de la que se ha venido hablando.

Contexto general del departamento del Meta

El departamento del Meta, ubicado al oriente del país, hace parte de la región de la Orinoquía y está conformado por 29 municipios; según el último censo, realizado por el DANE, tiene una densidad demográfica de 789.276 habitantes conformada por mestizos (94,68 %), afrocolombianos (2,51 %), raizales (0,01 %), e indígenas (1,26 %), estos últimos distribuidos en 26 resguardos constituidos. A su vez, de esta población 210.081 (26,6 %) habita en las zonas rurales del departamento y 579.195 (73.3 %) habita en los cascos urbanos, siendo la capital, Villavicencio, la que alberga el 48,5 % de la población (382.799) (PNUD, 2010, p. 4)

El Consejo Regional de Planificación Económica y Social de la Orinoquía (CORPES Orinoquía) ha dividido el departamento del Meta en cinco subregiones (ver tabla 1), delimitadas a partir de tres dimensiones: i) procesos de poblamiento, movilidad y temporalidad específica; ii) economía regional y su vinculación o integración al mercado y iii) presencia estatal en el territorio. Adicional a estas dimensiones, se incluyeron como criterio las diferentes expresiones del conflicto armado, caracterizadas por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Es preciso resaltar que aunque se trata de estudios y variables de análisis diferentes coinciden en la delimitación de las regiones del departamento del Meta, lo que pone de presente el vínculo profundo entre las dinámicas del conflicto armado y las configuraciones del orden social, político y económico.

Tabla 1. Subregiones del departamento del Meta

Ariari-Guayabero	<p>Conformada por 14 municipios, constituye el 48 % del territorio del departamento del Meta. Dada su magnitud, se identifican 4 subregiones de la región del Ariari-Guayabero:</p> <p>Alto Ariari: El Castillo, El Dorado, San Luis de Currabal, Granada.</p> <p>Medio Ariari: Fuente de Oro, Lejanías, San Juan de Arama.</p> <p>Bajo Ariari: Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico.</p> <p>Duda-Guayabero: La Macarena, Uribe, Mesetas, Vistahermosa.</p>
Ariari-Guayabero	<p>La definición de estas subregiones, además de contemplar el criterio geográfico de la cuenca (Río Ariari, Río Guayabero), tiene presente también las dinámicas de poblamiento (Nieto, 2012).</p>
Piedemonte Central	<p>Los municipios que conforman esta subregión son: Restrepo, Villavicencio, El Calvario, San Juanito, Acacias, Guamal, Castilla la Nueva y San Carlos de Guaroa. Lo anterior corresponde al 31% del territorio del departamento. Estos municipios presentan una acelerada urbanización a excepción de Castilla La Nueva y San Carlos de Guaroa que son predominantemente rurales (Nieto, 2012).</p>
Norte	<p>Conformada por los municipios de Cabuyaro y Barranca de Upía.</p>
Oriental o subregión del río Meta	<p>Conformada por los municipios de Puerto López, Puerto Gaitán y San Martín.</p>
Mapiripán	<p>Conformada por el municipio de Mapiripán.</p>

Nota: Adaptado de “El encuentro entre políticos y paramilitares: configuración regional, acuerdos institucionales y disputas por el poder político en los departamentos de Meta y Casanare”, por C. Nieto, en F. E. González, O. J. Gutiérrez, C. Nieto, A. F. Aponte, & J. D. Rodríguez, Conflicto y territorio en el oriente colombiano, 2012.

De acuerdo con las fuentes consultadas, los procesos de poblamiento que dieron lugar a la actual configuración regional se presentaron en dos periodos de grandes migraciones hacia el departamento del Meta: la primera de ellas, asociada al fenómeno de violencia bipartidista ocurrido en la década de los cincuenta, cuyo actor predominante es el campesino que, en busca de tierras

disponibles, amplió la frontera agrícola. La segunda migración está vinculada a la bonanza de las economías de la marihuana y la coca y “se caracterizó en gran medida, por arrastrar una apreciable cantidad de población urbana que iba en busca de rentas de la marihuana y la coca” (Nieto, 2012, p. 145). Finalmente, se puede agregar un último periodo y establecer una tercera etapa de migración que tiene que ver con el auge de la economía de extracción petrolera, que a finales del siglo XX se convirtió en una de las fuentes principales de trabajo en departamentos como Meta y Casanare, sustituyendo de manera constante las formas tradicionales de vida campesina.

La colonización campesina de mediados del siglo XX: violencia bipartidista y predominancia de baldíos

Con el auge de la violencia bipartidista de los años cincuenta, las dinámicas de colonización de la población rural se abrieron paso hacia los baldíos más cercanos al interior del país, que aún se encontraban inhabitados. En este contexto, el oriente del país fue una de las zonas de mayor asentamiento de personas de distintas filiaciones políticas, que llegaron a expandir la que en la época era todavía una frontera agropecuaria. Con el paso del tiempo y la incursión de estructuras armadas como las guerrillas, esta zona se convirtió en centro de “emprendimientos económicos legales e ilegales” (Nieto, 2012, p. 143). Este proceso de poblamiento estuvo fuertemente vinculado a las dinámicas de la propiedad rural en Colombia, desarrolladas durante el siglo XX y soportadas aún en la herencia de las haciendas coloniales, ya que a diferencia de los proyectos de urbanización e inserción al comercio de las ciudades centrales, los departamentos de la periferia se vieron marginados de estas nuevas formas de ordenamiento del territorio.

Por su parte, específicamente la región del Ariari–Guayabero, hizo parte de las zonas de colonización impulsadas por el Estado a través de las acciones de reforma agraria de las que trataba la Ley 135 de 1961. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), creado por la misma Ley, fue la entidad encargada de implementar esta política en la zona; sin

embargo, mientras esa colonización dirigida se llevó a cabo, municipios de la misma subregión, como la Macarena y la Uribe, se mantenían como zonas históricas de colonización armada y base social del partido comunista, donde posteriormente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se convirtieron en actor protagónico y parte de la identidad regional (González, 1992).

Lo anterior fue configurando una estructura agraria en Colombia sopor-tada en los sistemas de aparcería, terraje y expulsión de las pequeñas economías campesinas de los valles interandinos y algunas áreas centrales de las cordilleras hacia la mencionada frontera. En el siglo XX, estas dinámicas ya asentadas se mezclaron con el proceso de violencia bipartidista y el Meta, en tanto área de frontera con tierras disponibles para las afectadas economías parcelarias, se convirtió en un fuerte punto de atracción de población campesina de los departamentos de Cundinamarca, Huila y Tolima. Esas tierras consideradas como “territorios sin dueños”, eran de difícil acceso y se encontraban habitadas por indígenas y pequeños frentes de resistencia cimarrona, poblaciones con las que coincidieron los colonos y entre las cuales se construyó la ocupación de esos territorios (Serje, 2005, p. 10).

Asociado a este proceso, comprendido entre los años cincuenta y setenta, tenemos entonces un primer actor social significativo en el departamento del Meta: los campesinos colonos “que llegaron desde las zonas andinas a mediados de siglo XX, o incluso antes, como producto de la colonización campesina presionada por razones demográficas o políticas” (Gutiérrez, 2005, p. 94), que ocuparon gran parte de la región del Ariari-Guayabero. Conviene anotar que este proceso de colonización se caracterizó por una importante dinámica organizativa asociada a las Juntas de Acción Comunal y a los “sindicatos agrarios”, expresiones organizativas de los campesinos y campesinas de la región que permitió para esos años regularizar la ocupación y la posesión de la tierra. Así pues, ese imaginario construido de las “tierras de nadie”, se fue transformando al interior de la misma población conforme se realizaban transacciones sobre las mejoras que los campesinos

hacían a las tierras que ocupaban, generándose así ocupaciones de grandes extensiones y un arraigo, como formalización de hecho, de los derechos de propiedad sobre el territorio.

Una segunda ola de colonización: la bonanza de las economías de coca y amapola

A finales de los años setenta ya existían algunos cultivos de marihuana en varios de los municipios del Ariari, pero fue a inicios de los ochenta que el cultivo de coca se extendió a lo largo del departamento del Meta convirtiéndose en uno de los principales motores de la economía de la zona. Estos cultivos fueron promovidos principalmente por esmeralderos y traficantes que llegaron a invertir sus ganancias en tal actividad. No obstante, las FARC, que tenían presencia en la región del Ariari desde los años sesenta, fueron quienes controlaron la producción de estos cultivos.

Lejos de acabar con la vida campesina, la siembra y producción de marihuana y coca fue aprendida por los campesinos colonos, quienes al ver en este cultivo una fuente de ingresos más alta que la proporcionada por los cultivos tradicionales de alimentos, comenzaron también a cultivarlos y establecer, a través de ellos, un proceso más de transacciones informales sobre la tierra, en las cuales se negociaba entre parceleros la chacra de coca, y entre los cultivadores y distintos grupos de poder más fuertes, la pasta de coca ya procesada. Gutiérrez (2005) describe la particularidad de esta bonanza presentada en la región del Ariari-Guayabero afirmando que:

[...] el rasgo característico de este auge ilegal fue la permanencia e incluso fortalecimiento de la economía campesina en las zonas rurales de los municipios productores de coca [...] [Tal economía] conoció un periodo de relativa prosperidad que permitió procesos de reconstitución y recomposición para distintos grupos de migrantes y colonos, a la vez que limitó o retardó la expansión de la gran propiedad rural. (pp. 70-71).

Como complemento a esta descripción, el autor afirma que con el aprendizaje de las técnicas del cultivo y producción de coca por parte de los campesinos, se generó un aumento directamente proporcional de sus ingresos y del consumo de bienes y servicios en los mercados locales; además, tal situación permitió modificar o limitar el proceso de endeudamiento con comerciantes e intermediarios. De cierta forma, en sus inicios, la bonanza de los cultivos de coca fue una época próspera para los campesinos, por lo cual, la mayor parte de los habitantes, tanto de las zonas rurales como las urbanas del departamento, se beneficiaron directa o indirectamente de esta; vale la pena anotar que, a diferencia de otras zonas cocaleras del país, en zonas específicas de la subregión del Ariari-Guayabero, no todas las formas de trabajo sobre la tierra se redujeron a estos cultivos, pues en las zonas en las que las FARC controlaban el territorio, se estableció una norma que preservó los cultivos de subsistencia: por cada hectárea de coca cultivada, los campesinos debían, por obligación, tener tres hectáreas de pancoger, lo que garantizó la permanencia de economías parcelarias en la zona (Molano, 1987, pp. 302-303, como se citó en Gutiérrez, 2005).

Este periodo de colonización involucra tres actores del poblamiento vinculado al boom de estos cultivos en el departamento, además de los auspiciadores mencionados anteriormente: i) las nuevas personas que poblaron los municipios del Ariari, el Duda y Guayabero durante las décadas de los ochenta y los noventa, ii) una población flotante de recolectores de hoja de coca o raspachines y iii) un grupo de inversionistas o propietarios de medianas y grandes plantaciones de coca (Gonzales, 1998c, pp. 43-54, como se citó en Gutiérrez, 2005).

Actores armados: desde la violencia bipartidista hasta el control de los cultivos de coca y amapola

En estos dos periodos de migraciones campesinas al departamento del Meta hubo también una consolidación de distintos actores armados. En el primer periodo (décadas del cincuenta al setenta), Meta fue una de las

regiones donde se gestaron las guerrillas liberales de los años cincuenta, como respuesta a la violencia bipartidista, causa principal de la colonización de la zona que dio paso a que muchos de los colonos con filiaciones políticas afines a estos grupos, principalmente al Partido Comunista, validaran la llegada de los nuevos grupos de guerrillas que se conformaron en el sur del país en la década de los sesenta, principalmente las FARC. En el segundo periodo (décadas de los setenta a los noventa), junto a los cultivos de coca y amapola, se consolidaron en la zona distintos grupos armados con el propósito de controlar las rutas, los territorios y la producción, además de disputarle el control del territorio a las FARC, a finales de los años noventa, como parte del proyecto paramilitar de carácter nacional que encabezaban las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), al mando de Carlos Castaño.

Desde mediados de los años setenta, las FARC, a través de los frentes 16 y 39, mantenían una fuerte presencia en la zona y controlaban el cultivo de marihuana. Pero, a finales de la década, esmeralderos y traficantes provenientes de Boyacá y Cundinamarca principalmente, promovieron el emergente cultivo de coca. De manera particular Víctor Carranza, esmeraldero de origen boyacense afincado en Cubarral y El Dorado (Meta), amplió la compra de tierras en otros municipios y extendió sus propiedades a poblaciones como Puerto López y Puerto Gaitán (Nieto, 2012). De la mano de Carranza, llegó a la zona Héctor Buitrago proveniente de Miraflores (Boyacá), quien rápidamente se ubicó en Puerto López mediante el establecimiento de haciendas ganaderas y generó alianzas con Gonzalo Rodríguez Gacha, “el Mexicano”, cabeza principal del Cartel de Medellín en el oriente colombiano y el Magdalena Medio, asentado en el municipio de San Martín y quien controlaría la mayoría de la producción de coca, disputándole así el control territorial a las FARC.

Mientras las FARC se mantuvieron en el suroccidente del departamento realizando constantes incursiones en la subregión de oriente, los primeros grupos paramilitares, que nacieron de la mano de Buitrago en el Casanare y eran conocidos como “los Buitragueños”, consolidaron su poder en esa zona, haciendo de la altillanura —que comprende municipios de los departamentos del Meta, Casanare y Vichada— su lugar de permanencia y control de las

rutas y la producción de coca. Los grupos paramilitares, promovidos por élites regionales en un contexto de descentralización política (Nieto, 2012, p. 155), se configuraron de manera heterogénea: Víctor Carranza fortaleció su presencia en los municipios de San Martín y Puerto López, mientras que en Puerto Gaitán emergieron las Autodefensas Campesinas del Meta y Vichada (ACMV), así como las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC) promovidas e influenciadas por Héctor Buitrago.

En 1997, con la masacre de Mapiripán, realizada entre el 15 y 20 julio de ese año, aparecen en el mapa regional las AUC, como parte del proyecto de expansión nacional promovido por los hermanos Castaño. Esta masacre fue perpetrada por núcleos de las autodefensas provenientes del Urabá (Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá -ACCU), que establecieron contacto con el Bloque Héroes del Guaviare y que posterior al hecho, constituyeron las bases de lo que desde el año 2004 llegaría a ser el Bloque Centauros, comandado por Miguel Arroyave, narcotraficante proveniente de Amalfi (Antioquia) y cercano a Fidel Castaño.

En los años noventa, las FARC perdieron cada vez más territorio, mientras distintos grupos paramilitares se plegaron al proyecto nacional de expansión encabezado por las AUC, tanto así que, desde 1997, gran parte del territorio del Meta se dividió entre Víctor Carranza y los Hermanos Castaño; no obstante, las relaciones entre las diferentes expresiones paramilitares fueron conflictivas, por lo que se generó una permanente confrontación militar y política entre las AUC y las ACC, comandadas por “Martín Llanos”, conflicto que le costó a las poblaciones del Meta y Casanare cerca de 2.000 víctimas mortales (González, Gutiérrez, Nieto, Aponte, & Rodríguez, 2012, p. 38).

A pesar de lo anterior, las FARC no se alejaron de la zona, por el contrario, las negociaciones de paz que se adelantaron entre esta guerrilla y el gobierno de Pastrana, que en 1998 dieron como resultado las zonas de distensión, permitieron que el grupo guerrillero controlara parte del suroccidente del departamento en medio de la evidente estrategia contrainsurgente de las AUC y de las fuerzas del Estado.

Un tercer periodo de colonización: entre la coca y el petróleo

Cuando los cultivos de coca y amapola eran, por excelencia, el motor de la economía del departamento, paralelamente se consolidaron las grandes fincas ganaderas en las extensas sabanas de los llanos y, de forma más marginal, desde los años setenta, comenzó el auge de la exploración de fuentes de recursos minerales e hidrocarburos en el departamento. Con la crisis del boom cocalero de mediados de los noventa, varias empresas fomentaron la exploración y explotación petrolera, principalmente, pero fue solo con el rompimiento del proceso de paz promovido por el gobierno de Andrés Pastrana, que se consolidó la presencia de varias de esas empresas en el territorio, en gran parte debido a la medida de recuperación del control territorial a sangre y fuego, lo que brindó la seguridad militar propicia para que la actividad extractiva se realizara⁴⁰.

Según la Secretaría de Agricultura del Meta, en 1995, la región del Ariari-Guayabero era la mayor productora de coca del departamento, con un área sembrada de 19.200 hectáreas, seguida de la región Oriental que contaba para la época con un total de 5.140 hectáreas sembradas: “En este orden de ideas, cada año, la producción podría representar un valor de 1.835 millones de dólares en el Ariari-Guayabero y 491 en el oriente” (Gutiérrez, 2005, p. 74).

No obstante, en ese mismo año, con el auge de la lucha contra el narcotráfico y con la caída del Cartel de Medellín, cayó también, de forma dramática, el precio del gramo de base de coca por debajo del dólar (Gutiérrez, 2005), afectando considerablemente a la población campesina que había logrado acceder a un ingreso básico y continuo gracias al comercio local de este producto. Esta crisis tuvo como consecuencia dos circunstancias: la primera fue la exclusión y el empobrecimiento de los pequeños productores de coca como contraparte

⁴⁰ Es preciso mencionar que una primera etapa de esta “recuperación del territorio”, previa a los diálogos del Caguán (1985–1995), había implicado una exacerbación del conflicto, ya que se dio en plena crisis cocalera y coincidió con el periodo de persecución política y exterminio de la Unión Patriótica. Como es sabido, esta persecución fue encabezada por grupos paramilitares en alianza con fuerzas del Estado, por lo cual, en muchas de las regiones del departamento del Meta, la tarea de recuperación fue ejercida por los mismos grupos paramilitares que remplazaban a la fuerza pública como eje de autoridad, situación que, posteriormente al rompimiento de los diálogos en el año 2002, también se presentó.

del fortalecimiento del mediano y gran productor, dadas las condiciones del mercado; la segunda fue una agudización del conflicto armado en la zona entre los paramilitares y las FARC por el control de los mercados, las rutas y en general de la dinámica territorial, todo esto en un contexto de expansión del proyecto paramilitar de las AUC, ya presente y ejecutándose en el departamento del Meta.

Esta nueva etapa de recuperación del territorio se inició con la terminación de la zona de distensión, dentro de la cual había cuatro municipios del Meta (La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa) y, al igual que en el periodo anterior, esta también implicó una profundización del conflicto armado. En este periodo (principios del año 2002), la política de recuperación se implementó a partir del Plan Colombia y se consolidó posteriormente a través de la política de Seguridad Democrática, impulsada por el gobierno de Uribe Vélez, desde dos frentes principales: el control militar del territorio y la sustitución de cultivos de coca y amapola.

La labor de “limpiar el territorio” se focalizó en perseguir a la guerrilla y a todos aquellos que pudieran considerarse como sus posibles bases o colaboradores, lo cual se convirtió en un escenario propicio para que las empresas petroleras se instalaran en la zona con mayor confianza⁴¹. Esta estrategia terminó de configurar el contexto propicio para la consolidación del modelo extractivo durante la primera década del siglo XXI en el departamento del Meta, que tuvo como inicio el descubrimiento de los más grandes yacimientos petroleros, ubicados en el municipio de Puerto Gaitán, donde en el 2007, la empresa petrolera Pacific Rubiales perforó más de 70 pozos y convirtió al departamento en el primer productor y exportador de crudo del país⁴².

Así pues, de la misma manera en que, desde inicios de los años ochenta, los cultivos de coca y amapola suscitaron la llegada de personas al departamento

⁴¹ Estas afirmaciones tienen que ver con las condiciones sociopolíticas que configuraron la zona en cuestión durante los últimos 20 años (1994–2014). Tal y como lo indican Nieto (2012) y Gutiérrez (2012), las relaciones entre las élites regionales del departamento del Meta y grupos de paramilitares se construyeron sobre acuerdos políticos para mantener el control de territorio, especialmente a través de las armas en aquellas zonas rurales más alejadas.

⁴² Estadísticas nacionales de producción de crudo reportadas por el Ministerio de Minas y Energía. Disponibles en <http://www.minminas.gov.co/area-de-exploracion-y-explotacion> (Consultada por última vez el 08/04/2015)

—principalmente de origen rural— en busca de empleo, a principios del 2000, se generó un nuevo periodo de colonización, esta vez impulsado por la economía petrolera: personas de distintas regiones del departamento y del país se radicaron en municipios como Puerto López y Puerto Gaitán, epicentros de exploración de minerales e hidrocarburos, así como personal técnico y especializado en dicha labor. Se configuró un nuevo contexto socioeconómico en el que la forma de producción campesina pasó a un segundo plano, tanto pobladores antiguos de estos municipios como foráneos se avocaron a la búsqueda de empleo en los campos petroleros, y la producción de alimentos se redujo a cultivos de pancoger, después de las experiencias poco exitosas de sustitución de cultivos de coca y amapola por cacao y otros productos.

La inspección del Alto de Tillavá⁴³

El municipio de Puerto Gaitán, perteneciente a la subregión del oriente del departamento (subregión del río Meta), fue un escenario en el que confluyeron muchos de los factores asociados al conflicto, que van desde los periodos de colonización de tintes partidistas sucedidos desde mediados de los cincuenta, la presencia constante de distintos actores armados y el cultivo y producción de coca en los años noventa, hasta la consolidación del modelo extractivo de petróleo, que es hoy en día el motor económico de la región. Gran parte de la población quedó en medio de disputas violentas por el territorio, profundizadas por una institucionalidad precaria que ha sido sustituida por el sector privado; todo esto hizo que esta región se convirtiera en una zona de entrada y salida constante de campesinos que, sin otro sustento, comenzaron a depender de la oferta laboral de las petroleras, en detrimento de la forma de vida campesina de producción de la tierra para su sustento y el de sus familias.

Es en este contexto en el que se encuentra la Inspección de policía del Alto de Tillavá, ubicada en este municipio. Esta zona ha sido un escenario de migraciones humanas a causa de la violencia y otros factores políticos y

⁴³ Contexto realizado a partir del Informe Flash MIRA. Municipio Puerto Gaitán - Vereda Tillavá (Meta). Comunidad en proceso de restitución de tierras 11/11/2014 - 12/11/2014 (OCHA, 2014).

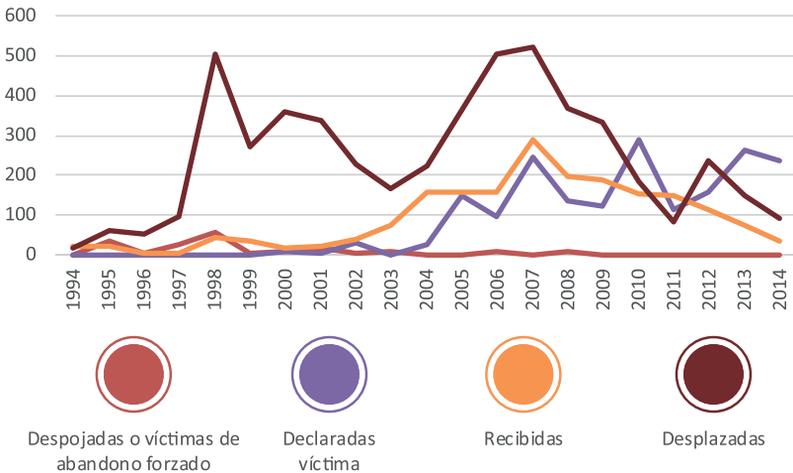
económicos —tal como se mostró en el aparatado anterior—. Pero también ha sido un corredor estratégico para el desarrollo, ya que se encuentra ubicada en el epicentro de la explotación petrolera de la región.

En particular, la Inspección de Tillavá no fue ajena a la economía de la coca que se consolidó en los años ochenta y noventa, que era controlada principalmente por las FARC. Por ende, tanto quienes sufrieron de desplazamiento o abandono forzado como quienes ocuparon de nuevo los territorios, tuvieron como forma de sustento principal el trabajo en cultivos de coca y amapola. Según los contextos de violencia que se reconstruyen en las sentencias de restitución de tierras, a partir de los testimonios de la comunidad, el periodo de violencia más crítico en la Inspección se presentó durante los años de 1997 y 1998, debido a los constantes enfrentamientos entre las FARC y los paramilitares. Estos últimos se instalarían en la zona de manera permanente con el fin de disputar el control político, económico y territorial que mantenía la insurgencia.

Actualmente, Tillavá está habitada por un promedio de 430 personas, de las cuales 140 viven en el casco urbano y 290 en la zona rural; las tierras que componen la inspección son en su mayoría bienes baldíos de la nación. Según los datos registrados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en los años de 1997 y 1998 en el municipio de Puerto Gaitán, fueron víctimas de desplazamiento forzado 598 personas; asimismo, 84 personas fueron víctimas de abandono o despojo de sus tierras; y al municipio llegaron 49 personas desplazadas oriundas de otras partes del país. Lo anterior es una muestra del panorama de desplazamientos y repoblamientos sucedidos en Puerto Gaitán durante 1997 y 1998. En la figura 1 se evidencia que, durante los siguientes años, estos hechos de violencia fueron una constante, aunque con distintos niveles de intensidad.

Este panorama de desplazamientos y repoblamientos dio paso a que, a partir del año 1998, existieran cadenas de transacciones sobre las tierras, en su mayoría informales, que involucraron a muchas personas. Esta circunstancia particular tendría con el tiempo una implicación sobre los procesos de restitución de tierras: en muchos de los casos, los predios pasaron por

Figura 1. Desplazamientos y despojos o abandonos forzados Puerto Gaitán 1994-2014.



Nota: adaptado de “Registro único de víctimas (RUV), por Red Nacional de Información – RNI de la Unidad de Víctimas, consultado en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>.

varias manos —sin los requisitos formales que la legislación colombiana establece— entre los momentos en que ocurrieron los hechos de desplazamiento, despojo o abandono y los de ocupación de las personas que figuran como opositores, lo que, además de dificultar cualquier seguimiento formal a los cambios en las propiedades, posesión u ocupación de las mismas, no permite establecer si existía o no relación entre las personas involucradas en los procesos de restitución actuales, o entre los reclamantes, opositores y los responsables de los hechos de violencia.

Es preciso afirmar también, que hubo casos en los que sí pudo hacerse seguimiento a las cadenas de transacciones sobre las tierras, y que, en algunos de ellos, previo a la restitución de tierras, ya existían procesos judiciales y administrativos por los derechos de tenencia o propiedad entre algunos ocupantes que se habían desplazado por la violencia y personas que habían llegado a ocupar el territorio; sin embargo, en estos casos tampoco son claras las relaciones entre los intervinientes, ya que en las distintas transacciones habían intermediado varias personas más.

No obstante lo anterior, en algunos de los casos actuales de restitución de tierras, se presumió la relación de connivencia entre opositores y actores armados en los hechos que ocasionaron despojos y abandonos, lo que determinó la caracterización de las personas que ocuparon el territorio posteriormente y que, haciendo parte del universo de víctimas del conflicto en la región, en el proceso de restitución de tierras fueron catalogadas como opositoras y no como segundos ocupantes. A pesar de que cuando la implementación de la política comenzó no había una normatividad específica sobre casos de segunda ocupación, en un contexto como el descrito aquí, era preciso que la institucionalidad entrante tuviera en cuenta todas las condiciones subyacentes a los procesos de poblamiento y desplazamiento que se habían dado en la zona de manera que en los procesos de restitución se reflejaran tales condiciones sociales. Por el contrario, tras una caracterización desigual de la población tanto reclamante como resistente en los territorios, se dio paso a un trato diferenciado que generó conflictos comunitarios con consecuencias que llegaron hasta demandas penales en contra de algunos de los reclamantes, acusados por falso testimonio por algunas de las personas que intervinieron como opositores en los procesos.

Proceso de restitución de tierras

La microfocalización

En el departamento del Meta, la restitución de tierras inició en julio de 2012 con la primera resolución de microfocalización (RTM-0002 de julio de 2012) expedida por la Dirección Territorial Meta (2012), de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), contando para ello con el Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (COLR)⁴⁴, como

⁴⁴ Creado mediante el Decreto 599 de 2012 “Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la microfocalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”

instancia encargada de su coordinación a nivel territorial. Con esta primera resolución se decidió intervenir la inspección de Tillavá.

Es preciso detenerse un poco en cómo se llevó a cabo la microfocalización de la zona, ya que, como puede observarse en el contexto de violencia, el departamento del Meta en su totalidad ha sido afectado profundamente por las dinámicas del conflicto armado del país, y si bien Puerto Gaitán es uno de los municipios con mayores índices de violencia, no es significativamente distinto a otros municipios en los que los actores armados hicieron presencia históricamente⁴⁵.

Como lo indica la Ley 1448, en su artículo 76 (Congreso de la República, 2011), la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) es requisito de procedibilidad para iniciar el proceso de restitución de tierras; a su vez, el RTDAF se implementa de forma gradual y progresiva atendiendo a tres criterios: situación de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno. Son en últimas estos criterios los que, por interpretación de la Ley, se deben tener en cuenta para microfocalizar una zona y así dar vía libre a los procesos de restitución de tierras en los distintos territorios.

En el caso del Meta, la primera reunión para decidir cuál sería la zona en la que se comenzaría a implementar la restitución de tierras fue realizada en el mes de junio del año 2012; y la segunda reunión, en la que se decidió microfocalizar la inspección de Tillavá, se realizó en julio del mismo año. Según la información obtenida durante las visitas a la zona (Exfuncionaria Defensoría del Pueblo, 2015; Personero municipal, 2015), la decisión de dar inicio a los procesos de restitución en Tillavá no tuvo en cuenta factores que no respondían a los criterios necesarios para llevarla a cabo, en particular, al tema de seguridad.

A esta reunión asistieron delegados de la fuerza pública, tanto del Ejército Nacional como de la Policía; el entonces Director de la URT–Territorial Meta,

⁴⁵ Tal como es el caso de Mapiripán y La Macarena que, según los datos del Registro único de Víctimas, son los dos municipios con mayores índices de violencia ocasionada por el conflicto armado en el periodo de 1985–2014.

funcionarios de la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios, la Defensoría del Pueblo, y el Personero municipal de Puerto Gaitán⁴⁶; los dos últimos participantes de la reunión coincidieron en que la inspección de Tillavá no contaba con las condiciones de seguridad necesarias para adelantar allí una intervención del carácter de la restitución de tierras, de acuerdo a la situación de orden público que presentaba el municipio mostrada en ese momento en el informe de riesgo presentado por la Defensoría del Pueblo durante el encuentro (Defensoría del Pueblo, s.f.). No obstante, se tomó la decisión de que Tillavá sería la primera zona del Meta en la que se implementaría la política de restitución de tierras.

En una revisión de las actas de la reunión realizada por Verdad Abierta (Verdad Abierta, s.f.) hay por lo menos dos elementos que permiten afirmar las razones por las cuales, pese a las recomendaciones del personero y de la delegada de la Defensoría del Pueblo, se decidió microfocalizar la inspección de Tillavá: por un lado, se afirma que la zona en la que se encuentra la inspección es un corredor de tráfico de droga de la guerrilla (Verdad Abierta, s.f.), por lo cual hacer presencia institucional con la URT sería una forma de ejercer control del territorio. Por otro lado, al ser una zona ubicada en la altillanura ocupa un lugar prioritario para el desarrollo del país, tanto por su vocación agrícola en expansión, como por su riqueza en recursos naturales que son explotados actualmente por empresas petroleras (Verdad Abierta, s.f.).

Así pues, se puede afirmar que la microfocalización de la inspección de Tillavá obedeció a una estrategia conjunta para afianzar el control territorial de la zona y promover en el territorio el modelo de desarrollo regional, basado en el extractivismo por un lado, y la agroindustria a gran escala, por otro⁴⁷, omitiéndose de muchas formas las dinámicas territoriales que los habitantes de la zona habían construido, muchas de estas también producto de la autoridad ejercida por los actores armados.

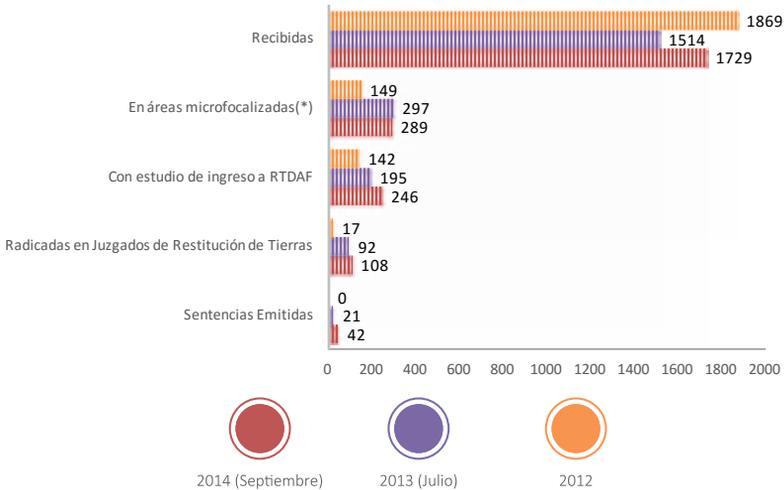
⁴⁶ Esta asistencia está sujeta a verificación de las actas de la reunión realizada el 5 de julio de 2015.

⁴⁷ Tal y como ha sido el interés de los últimos gobiernos frente a las zonas de la altillanura colombiana de convertirlas en enclaves extractivistas a través de figuras como las ZIDRES, además, claro, de la gran minería y extracción de hidrocarburos.

Etapa administrativa

Después de la microfocalización, se dio inicio al proceso de caracterización de la zona, basado en las solicitudes de ingreso al RTDAF recibidas por la URT–Territorial Meta. En el año 2012 —en el que la inspección de Tillavá era la única zona microfocalizada—, la URT – Territorial Meta recibió 1.869 solicitudes de ingreso al RTDAF, de las cuales solo 149 (10 %) pertenecían a tal zona, y solo 142 de estas solicitudes iniciaron el estudio para el ingreso al registro. El comportamiento de estas constantes para el periodo 2013–2014, en el que se ampliaron las zonas microfocalizadas, se presentó de la siguiente forma:

Figura 2. Solicitudes restitución de tierras Territorial Meta 2012–2014.



(*) Microfocalizaciones

2012 Inzapección del Alto de Tillavá; Caserío Puerto Mosco
 2013 Acacias, Cababuyo, Cubarral, Cumaral, Puerto Gaitán, Puerto López

Nota: elaboración propia a partir de la información recopilada en los Informes de Rendición de cuentas de la URT para los años 2013 y 2014, respectivamente; y la sistematización de las sentencias de restitución de tierras publicadas en la página de la URT (periodo 2013–2014) realizada por el Observatorio de la restitución de la tierra en Colombia de Cinep/PPP “Tierra y Derechos”.

Vale la pena mencionar que mientras la inspección de Tillavá era la única zona microfocalizada, los procesos de restitución de tierras fueron mucho más expeditos, pues las etapas judiciales de las 17 demandas presentadas en 2012 se resolvieron en periodos de tres a seis meses en ocho de los casos, y de 6 a 10 meses en cinco más. Esta celeridad es relevante si se tiene en cuenta que en 14 de los casos se presentaron oposiciones a las pretensiones de restitución de tierras, por lo cual los procesos fueron transferidos a Tribunal como ordena la ley, por su jurisdicción y competencia.

El contexto de violencia en la zona se construyó a partir de la cartografía social que los funcionarios de la URT–Territorial Meta realizaron con habitantes de la región: se construyó una línea de tiempo y se tomaron testimonios de las víctimas y de algunas autoridades municipales como la Personería. Es preciso recalcar que varios de los testimonios de las víctimas reclamantes y las líneas de tiempo fueron realizados en la ciudad de Villavicencio, ya que estas personas, a raíz del desplazamiento forzado del que fueron víctimas, se instalaron allí sin retornar.

Como se mencionó en el contexto, la región en la que se ubica la inspección de Tillavá fue centro de desplazamientos y repoblamientos constantes causados por dos factores principales entrelazados: la economía de la coca y la presencia de actores armados que mantuvieron el control del territorio. Este contexto tuvo consecuencias directas en la caracterización de la zona y, por tanto, en la construcción de los casos de restitución de tierras.

Etapa judicial

Tabla 2. Generalidades sentencias judiciales de restitución de tierras Alto de Tillavá 2013–2014

Periodo registrado	Enero de 2013 – diciembre de 2014
Macrozona a la que pertenece	Sur del Meta
Total sentencias emitidas	29

- En la sentencia del 18 de diciembre de 2013, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá - Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, encontró probados los alegatos del opositor, quien demostró sumariamente que posee el predio desde 1989 y que desde 1992 tiene acreditada la explotación que ha venido ejerciendo sobre el predio mediante la ganadería. Los magistrados indican que el solicitante es incoherente en sus declaraciones y que no coincide con lo probado en el proceso por el opositor (Tribunal Superior de Bogotá, 2013e).
- En otra sentencia del 18 de diciembre de 2013, también fallada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá - Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, la corporación accede a todas las pretensiones de restitución de los reclamantes, salvo en el caso del señor Nelson Rincón, donde se acredita que la enajenación que hizo de los derechos que ostentaba sobre el inmueble fue anterior a todo desplazamiento, despojos y/o contextos de violencia (Tribunal Superior de Bogotá, 2013d).
- El fallo del 23 de enero de 2014, de la alta corporación, también niega la restitución en favor de la reclamante, dado que logra acreditarse que la solicitante no fue desplazada del Municipio Puerto Gaitán, sino del municipio Mesetas, vereda las Cristalinas. También se acreditó la relación de los opositores con el predio que han venido ocupando y explotando a lo largo de los años. Por ende, los magistrados toman la decisión de no restituir (Tribunal Superior de Bogotá, 2013b).

- El 31 de marzo de 2014 el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras negó la restitución de tierras. Esta vez el juez analizó la calidad de víctima que acreditó la parte reclamante, pero contrastando la propiedad que ostenta de otros predios rurales, la que resultó mayor en tres veces a la Unidad Agrícola Familiar (UAF) establecida para la zona. Puesto que lo que pretendía era la formalización de su vínculo con el predio en calidad de ocupante mediante una adjudicación, el juez explica cómo se contraviene la Ley que expresamente establece que el límite a restituir es la UAF (Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras, 2014).
- En un caso referente al corregimiento de Santa Helena del 22 de mayo de 2014, los magistrados desacreditan la solicitud y fallan en contra de las pretensiones de los reclamantes, dado que en el curso del proceso se demostró que el solicitante no salió del predio por amenazas, pues ninguno de los testigos, incluso los solicitados por él, acreditaron conocimiento de amenazas o cualquier acto coercitivo en su contra. También se demuestra que no hubo una afectación a su familia pues, según la sentencia, pareciera que ellos tampoco eran conscientes de las amenazas al reclamante. Por otro lado, cuando los magistrados analizaron la ocupación encontraron que la explotación no fue continua por voluntad del solicitante, pues antes de que ocurrieran los supuestos hechos de violencia en su contra, dejó de frecuentar el predio (Tribunal Superior de Bogotá, 2014).

Las órdenes emitidas por los jueces de restitución involucraron 24 entidades de carácter nacional y 16 de carácter territorial.

Tabla 3. Órdenes judiciales emitidas, dirigidas a entidades nacionales en las sentencias de restitución de Alto de Tillavá 2013–2014

Entidades nacionales	Alto de Tillavá	Caserío de La Loma	Caserío Puerto Mosco	Caserío Puerto Triunfo	Total
Órdenes sin destinatario específico	53	6		32	103
URT	29	2	3	14	48
Incoder	22	1	2	14	39
IGAC	17	1	2	14	31
UARIV	14	2	2	6	24
Centro de Memoria Histórica	8		2	2	12
Policía Nacional	7	1		4	12
Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	6		2	2	10
Comité Territorial de Justicia Transicional	4		2	1	7
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	3		2	2	7
DPS	3		2	2	7
Ejército Nacional	2			2	4
Banco Agrario	2			1	3
Fuerza pública	1			2	3
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	3				3
SENA	2			1	3
Comité Departamental de Justicia Transicional del Meta				2	2
Fiscalía General de la Nación	1			1	2
Fondo de Vivienda		1		1	2
Fuerzas Militares de Colombia	2				2

Entidades nacionales	Alto de Tillavá	Caserío de La Loma	Caserío Puerto Mosco	Caserío Puerto Triunfo	Total
Ministerio de Salud		1		1	2
Ministerio de Vivienda		1		1	2
COMCAJA				1	1
Defensoría del Pueblo				1	1
Fondo de la Unidad de Tierras				1	1
UMATA				1	1
Unidad Nacional de Protección				1	1
Total general	179	16	33	105	333

Nota: elaboración propia a partir de la sistematización de las sentencias de restitución hecha por el Observatorio de la restitución de la tierra “Tierra y derechos de Cinep/PPP.

Tabla 4. Órdenes judiciales emitidas, dirigidas a entidades territoriales en las sentencias de restitución de Alto de Tillavá 2013–2014

Entidades territoriales	Alto de Tillavá; Centro Poblado	Alto de Tillavá; caserío de La Loma	Alto de Tillavá; Caserío Puerto Mosco	Alto de Tillavá; Caserío Puerto Triunfo	Total
Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto López	24		3	14	41
Alcaldía del municipio de Puerto Gaitán	14	2	2	12	30
Gobernación del Meta	5	2		4	11
Brigadier General de la 7 Brigada	6		2	2	10
Comandante de la Regional 7 de Policía	6		2	2	10
Comité de Justicia Transicional del Meta	7			3	10

Entidades territoriales	Alto de Tillavá; Centro Poblado	Alto de Tillavá; caserío de La Loma	Alto de Tillavá; Caserío Puerto Mosco	Alto de Tillavá; Caserío Puerto Triunfo	Total
Juez promiscuo municipal de Puerto Gaitán	6	1		3	10
Comité Territorial de Justicia Transicional	2				2
URT - Territorial Meta	1	1			2
Autoridades públicas y de servicios domiciliarios	1				1
Comité de Justicia Transicional de Villavicencio				1	1
Concejo Municipal de Puerto Gaitán	1				1
IGAC-Meta	1				1
Personería Municipal				1	1
Universidad departamental	1				1
Total órdenes	76	6	9	42	133

Nota: elaboración propia a partir de la sistematización de las sentencias de restitución hecha por el Observatorio de la restitución de la tierra “Tierra y derechos de Cinep/PPP.

Las órdenes se pueden agrupar en cuatro grandes tipos:

- Reconocimiento de derechos como víctimas del conflicto armado: involucran principalmente a la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV), la URT,

los Ministerios, los entes territoriales y de control (Gobernaciones, Alcaldías, Consejos, Personerías).

- Formalización de los derechos de propiedad sobre la tierra para las personas restituidas: que comprende la expedición de títulos de adjudicación, actualización de datos cartográficos, números de matrícula e inscripción predial. Este tipo de órdenes involucran a entidades como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y las Autoridades Públicas y de servicios domiciliarios.

- Acompañamiento material de entrega de predios: garantías de seguridad que involucran a todos los organismos de la Fuerza Pública (Policía, Ejército) y a los jueces municipales y departamentales.

- Garantía de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: en este tipo de órdenes se involucran instituciones como la UARIV, los Ministerios de Hacienda, Agricultura, y la alcaldía de Puerto Gaitán para que, a través de sus secretarías de salud y educación, realicen acciones pertinentes para garantizar accesos a estos derechos. Además, se exhorta a entidades del orden regional como la universidad departamental, para apoyar los comités de justicia transicional y al SENA para acompañar la puesta en marcha de proyectos productivos.

En adición a sentencia del 14 de mayo de 2013, se insta a la empresa Pacific Rubiales a que, a través de la gestión de la UARIV y demás entidades del SNARIV, procure una “vinculación responsable y comprometida en la conformación y ejecución de la política pública [...] lo que redundará en beneficio para la región que suministra beneficios al Estado en general y al particular” (Tribunal Superior de Bogotá, 2013f, p. 25). Esta orden ha redundado casi exclusivamente

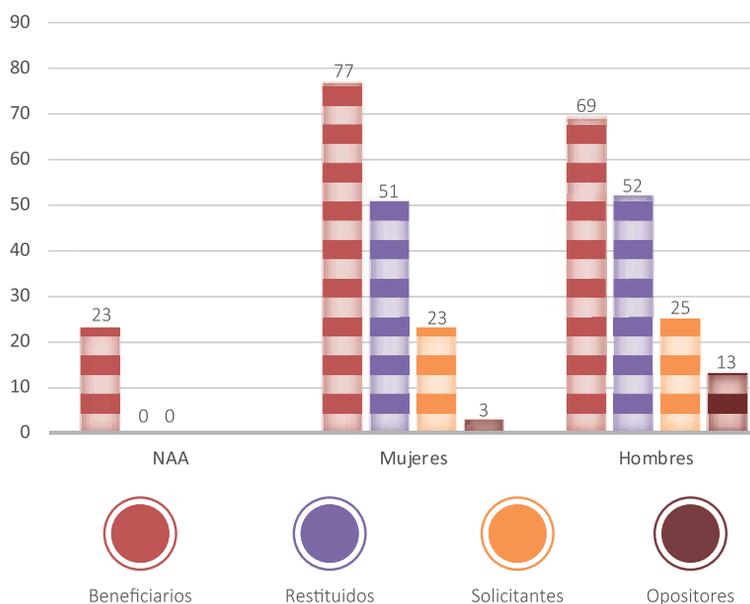
en la solicitud por parte de personas reclamantes, para su priorización en puestos de trabajo al interior de la empresa.

Participantes en procesos de restitución de tierras en la Inspección de Tillavá

La sistematización de las 29 sentencias de restitución de tierras emitidas para Tillavá permite establecer las personas que han participado en el proceso, tanto por género como por la relación jurídica con los predios objeto de restitución.

La figura 3 muestra grandes diferencias entre el total de personas que iniciaron el proceso de restitución de tierras (48) y el número total de restituidos (103) y de beneficiarios finales (169 personas divididas en 35 familias). También se aprecian diferencias entre el número inicial de solicitantes mujeres (23) y el número de mujeres restituidas (51) y beneficiarias (77).

Figura 3. Participantes en el proceso de restitución de tierras Alto de Tillavá 2012–2014.



Nota: elaboración propia a partir de la sistematización de las sentencias de restitución hecha por el Observatorio de la restitución de la tierra “Tierra y derechos” de Cinep/PPP

Al igual que en otros departamentos, la tendencia progresiva de las cifras se debe a cierta actitud garantista de los jueces y magistrados de restitución, reflejada en las sentencias emitidas, ya que como parte del enfoque transformador de la Ley, se está titulando no solo a la persona que reclama sino a su núcleo familiar, dependiendo de parentescos y relaciones maritales, aun cuando estos no figuren como solicitantes⁴⁸.

Predios y estado actual de usufructo

En cuanto a la naturaleza jurídica de los predios, en las 29 sentencias analizadas, 34 predios han sido objeto de restitución, de los cuales solo uno era de propiedad privada, mientras que los otros 33 eran baldíos.

En Puerto Gaitán, en 14 de los 29 casos se acredita que los predios se encontraban en habitación y/o explotación por parte de los opositores, dos predios registran la habitación y/o explotación de los solicitantes. Dos predios demostraban estado de abandono. Seis fallos no registran el estado de usufructo del predio y un predio muestra la ocupación de un tercero que no hace parte del proceso.

Principal actividad económica de los inmuebles

En las 29 sentencias revisadas se estableció como actividad económica de los inmuebles la agrícola; nueve de los predios restituidos eran generalmente explotados mediante cultivos de pan coger sin ningún tipo de animales; en 11 predios, se daba la explotación agropecuaria (aquí se combinan cultivos con la cría de animales); siete de los predios tenían una explotación comercial (negocios como tiendas de víveres, hostales, billares, cantinas, etc.). Solo un predio estaba dedicado completamente a la ganadería y otro no contaba con ninguna explotación económica. A dos de los predios restituidos no se les establece la explotación del predio.

⁴⁸ Ver Informes de seguimiento a la política de restitución de tierras.

Extensión de áreas restituidas

El área total solicitada en las 29 sentencias fue de 19.416,6253 hectáreas, de las cuales se restituyeron 10.305,6253. La diferencia de las casi nueve mil ciento diez hectáreas corresponde a las sentencias en las que se negó la restitución, ya referenciadas anteriormente. Por otro lado, las sentencias en las cuales los jueces accedieron a todas las pretensiones, pero en las que el área solicitada difiere del área restituida, se explican por lo siguiente:

- En la sentencia del 14 de mayo de 2013 el órgano judicial percibe que hay una diferencia entre el área solicitada y el área neta que determino la misma URT en el levantamiento topográfico, por ende restituye el área topográfica (siendo esta inferior a la reclamada (Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras, 2013).
- En el caso del 23 de septiembre de 2013, el administrador de justicia estudia la diferencia que hay entre el área solicitada y registrada en los títulos alegados por la parte reclamante y el levantamiento topográfico allegado por la URT, que era inferior. Este último fue preferido para evitar vulnerar derechos de terceros.
- La sentencia del 24 de octubre de 2013 (ya mencionada en el acápite “sentido de las decisiones”) fue un caso en el que la reclamante pedía 357 hectáreas de las cuales solo demostró haber ocupado 70, dado que su hijastro y opositor sí acreditó explotar la totalidad del predio, salvo lo que le correspondió a la solicitante.
- En la sentencia del 31 de marzo de 2014, concerniente al predio “Las Palmeras”, el reclamante solicitaba aproximadamente 635 hectáreas, aunque el área indicada por la URT tras

hacer un levantamiento topográfico determinaba que el predio lo constituían 526 hectáreas, por lo que los magistrados restituyeron esta última extensión. En razón de esto se presenta la diferencia que hay entre las áreas solicitadas y restituidas.

Oposiciones en Puerto Gaitán

Las oposiciones han sido un factor determinante en los procesos de restitución de tierras que se han llevado a cabo en Tillavá; de las 29 reclamaciones de restitución de tierras, 14 contaron con oposición. Como se señaló anteriormente, en 16 casos estaba clara la habitación y/o explotación del opositor en el inmueble reclamado, hecho que continúa a la fecha en casi todos los casos⁴⁹. Esta situación ha generado conflictos por la tierra y el territorio entre solicitantes y quienes están actualmente en los predios, que han sido denominados “segundos ocupantes”.

Es relevante mencionar que en esos 14 casos, los predios solicitados se encuentran habitados y/o explotados por los opositores. En seis fallos no se determina el estado actual de los predios solicitados. En tres sentencias se determina que los predios están siendo ocupados por los solicitantes. En dos casos el predio se encuentra en estado de abandono. Y en un caso se establece que el predio está siendo ocupado por terceros que no son parte del proceso.

La restitución de tierras adelantada en la inspección de Tillavá, y en general en el departamento del Meta, es actualmente uno de procesos más destacados por la URT⁵⁰; sin embargo, ha generado conflictos entre aquellos que han venido adelantando procesos de restitución de tierras porque fueron víctimas de desplazamiento y abandono forzado, y aquellos que llegaron a

⁴⁹ En las visitas a terreno realizadas por investigadores de Cinep/PPP se pudo constatar que en 11 de los 16 casos de ocupación de predios objeto de restitución, estos todavía se encuentran habitados por los segundos ocupantes.

⁵⁰ De esto dan cuenta las últimas noticias publicadas en la página de la URT sobre las opiniones de los Magistrados de restitución de tierras y los funcionarios de la URT dadas en las Audiencias de Seguimiento realizadas durante los últimos nueve meses. Para mayor detalle consultar: Unidad de Restitución de Tierras. (s.f.). *Transparencia y Acceso a la Información*. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/tillava-meta?inheritRedirect=true>

ocupar esas tierras cuando estaban vacías, muchos de ellos también víctimas de hechos similares en otras zonas del país. Así, mientras los reclamantes — muchos ya restituidos, por lo menos formalmente, mediante sentencias judiciales— argumentan que son titulares legítimos de los derechos de propiedad sobre las tierras que una vez ocuparon, los hoy llamados opositores o segundos ocupantes, a los que los jueces de restitución de tierras no les reconocieron buena fe exenta de culpa⁵¹, afirman que las tierras que hasta hoy han ocupado eran rastrojos abandonados, que ellos gracias a su trabajo lograron levantar, por lo cual son también legítimos titulares de las tierras.

Estos conflictos surgieron después de que las sentencias de restitución de tierras comenzaron a emitirse, cuando las personas que ocupaban los predios objeto de restitución, comenzaron a ser notificadas por las autoridades locales de los desalojos necesarios para cumplir las órdenes de entrega material de los predios a las personas que habían resultado beneficiadas en los procesos. Si bien muchos de los segundos ocupantes habían rendido testimonios en medio de la etapa judicial, de los 14 ocupantes a ninguno le fue reconocida la ocupación de buena fe, por lo cual dentro de las órdenes no se compensaba o se daba trámite al pago de las mejoras realizadas durante los años de ocupación de los predios objeto de restitución.

Los habitantes de Tillavá señalan que cuando los funcionarios de la URT llegaron a la vereda afirmaron que “no habría vencedores, ni vencidos”; sin embargo, ahora que muchos de los segundos ocupantes deben desalojar los predios, la afirmación ya no es cierta para ninguna de las partes.

Que este tipo de conflictos hayan surgido cuando la etapa judicial de muchos de los procesos había culminado, hace necesario revisar la forma en la que se caracterizó, no solo la zona, sino a los pobladores de la región y los solicitantes. Pues bien, en un oficio entregado por la Contraloría como

⁵¹ A pesar de que en estos casos, varios de los segundos ocupantes llegaron y ocuparon el predio de buena fe, la misma, como institución jurídica y garantía de derechos, no les fue reconocida por los jueces de restitución de Tierras en los fallos, y hoy no tienen garantía dentro del proceso de restitución con derecho a la tierra. En algunos casos los segundos ocupantes no tienen relación con los actores armados, simplemente llegaron a los predios por distintas circunstancias y bajo el principio de buena fe. Lamentablemente la ley nada dice con respecto a los derechos de los segundos ocupantes, población tan vulnerable como los primeros despojados; igualmente, los jueces, dentro del imperio legal, nada deciden a favor de sus derechos.

respuesta a la petición de una organización constituida por la mayor parte de segundos ocupantes de Tillavá⁵², después de que las sentencias de restitución de tierras les ordenaban desalojar los predios restituidos, se presenta un cuadro que relaciona las actividades de caracterización realizadas durante el periodo 2012–2014 por funcionarios del área social de la URT – Territorial Meta, que se presenta a continuación:

Tabla 5. Actividades área social URT – Territorial Meta 2012–2014

Fecha	Procedencia población objeto		Lugar actividad Objetivo		Objetivo	
	Año	Día /Mes	Región	Municipio		Región
2012	14 de noviembre	Río Meta	Puerto Gaitán	Capital	Villavicencio	Jornada de recolección de información comunitaria
	13 de diciembre	Río Meta	Puerto Gaitán	Capital	Villavicencio	Jornada de recolección de información comunitaria
2013	24 de enero (Visita 1)	Río Meta	Puerto Gaitán	Río Meta	Puerto Gaitán	Capacitación Ley 1448
	03 de febrero (Visita 2)	Río Meta	Puerto Gaitán	Río Meta	Puerto Gaitán	Capacitación Ley 1448
	05 de febrero (Visita 3)	Río Meta	Puerto Gaitán	Río Meta	Puerto Gaitán	Jornada de recolección de información comunitaria
	13 de febrero	Río Meta	Puerto Gaitán	Capital	Villavicencio	Jornada de recolección de información comunitaria
	15 de febrero	Río Meta	Puerto Gaitán	Capital	Villavicencio	Jornada de recolección de información comunitaria
	19-21 de febrero (Visita 4)	Río Meta	Puerto Gaitán	Río Meta	Puerto Gaitán	Jornada de recolección de información comunitaria
	15 de marzo	Río Meta	Puerto Gaitán	Capital	Villavicencio	Jornada de recolección de información comunitaria

⁵² Comité de víctimas de Tillavá.

Fecha		Procedencia población objeto		Lugar actividad Objetivo		Objetivo
Año	Día /Mes	Región	Municipio	Región	Municipio	
2014	18 de abril	Río Meta	Puerto Gaitán	Capital	Villavicencio	Jornada de recolección de información comunitaria
	22 y 23 de agosto (visita 5)	Río Meta	Puerto Gaitán	Río Meta	Puerto Gaitán	Reunión informativa y jornada de recolección de información
	11-13 de septiembre (visita 6)	Río Meta	Puerto Gaitán	Río Meta	Puerto Gaitán	Capacitación Ley 1448 y recolección de solicitudes
	17-19 de septiembre (visita 7)	Río Meta	Puerto Gaitán	Río Meta	Puerto Gaitán	Jornada de recolección de información comunitaria
	23 de septiembre	Río Meta	Puerto Gaitán	Capital	Villavicencio	Jornada de recolección de información comunitaria
	03 de octubre	Río Meta	Puerto Gaitán	Capital	Villavicencio	Jornada de recolección de información comunitaria
	08 de octubre (visita 8)	Río Meta	Puerto Gaitán	Río Meta	Puerto Gaitán	Jornada de recolección de información comunitaria
	13-14 de febrero (visita 1)	Río Meta	Puerto Gaitán	Río Meta	Puerto Gaitán	Herramientas de análisis situacional
	26 de febrero (visita 2)	Río Meta	Puerto Gaitán	Río Meta	Puerto Gaitán	Caracterización segundos ocupantes
	07-09 de abril (visita 3)	Río Meta	Puerto Gaitán	Río Meta	Puerto Gaitán	Entrega material de predios
	23 de mayo	Río Meta	Puerto Gaitán	Capital	Villavicencio	Reunión de seguimiento

Nota: Elaboración propia con datos suministrados por la URT a la Contraloría de Asuntos Ambientales y Agrarios, adaptado de “Respuesta parcial (por competencia) a derecho de petición Oficio URT –CGR 2014ER0098800;201471008-82111-SE de octubre de 2014”, por URT, 2014.

Si se tiene en cuenta que la caracterización de la zona es realizada por el área social de las Territoriales de la URT, y que tal caracterización sirve de base documental para la consolidación de los casos sobre los que se basan las demandas de restitución de tierras, resulta importante ver las siguientes apreciaciones que resultan del cruce de información de las fechas.

Por un lado, tal como se mostró anteriormente, en relación a las 29 sentencias de restitución de tierras que se han emitido en Tillavá durante el periodo 2012–2014, hay 48 solicitantes, de los cuales, 39 sufrieron desplazamiento forzado y/o abandono de las tierras que ocupaban y se ubicaron principalmente en la ciudad de Villavicencio, por lo cual, la línea de tiempo sobre la que se construyeron algunos de los casos, se realizó en tal ciudad sin haber caracterizado a la población que ocupa actualmente los predios. Por otra parte, por información levantada en las visitas a terreno, se pudo constatar que al menos en cinco de esos casos, los ocupantes originarios, que en los procesos de restitución de tierras fungieron como solicitantes, ya habían venido adelantando trámites ante el Incoder para formalizar la relación jurídica con los predios, a pesar de la ocupación que ya venían ejerciendo otras personas debido al abandono de las tierras.

Campesinos resistentes, campesinos desplazados y conflicto armado

Entre 1997 y 1998, la inspección de Tillavá fue un escenario en disputa por el control del territorio entre la guerrilla de las FARC y los paramilitares, a tal punto que muchas de las personas cuentan que el río Tillavá, que separa parte de la inspección entre caseríos como Puerto Mosco o La Loma, era la frontera de los grupos armados, pues “si uno vivía del río pa’llá era de la guerrilla... y si uno estaba del río pa’cá era paraco”⁵³. Esta ley, impuesta por la dinámica de la violencia, afectó a muchos campesinos que tenían que desplazarse constantemente desde la zona rural de Tillavá, hasta el casco urbano del municipio de Puerto Gaitán y viceversa, porque eran señalados de pertenecer

⁵³ Esta es la versión de muchos de los habitantes entrevistados durante la visita a Tillavá. Especialmente se hace referencia al planchón que los mismos habitantes construyeron para pasar al casco urbano de la inspección de Tillavá desde el casco urbano del municipio de Puerto Gaitán.

a uno u otro grupo o servir de informante o infiltrado, por lo cual muchos campesinos decidieron ubicarse permanentemente en uno u otro sitio.

Esta situación tan compleja, que involucra actores armados como autoridad local establecida, ha hecho que la población campesina que decidió quedarse resistiendo y viviendo en la zona fuera estigmatizada. Como en otras zonas del país, los campesinos resistentes de Tillavá, por la particular condición de permanecer en el territorio, en varios casos han sido tildados de pertenecer a grupos armados o valerse de ellos para despojar a otros de sus tierras. Sin embargo, esto se debe más a las condiciones de la zona, la falta de oportunidades laborales y las constantes victimizaciones de las que han sido objeto los pobladores rurales que hoy ocupan los territorios, que a una estrategia de ocupación de mala fe.

La situación de las personas involucradas en los procesos de restitución de Tillavá es muy compleja desde ambos puntos de vista, a tal punto que con la generación de los conflictos al interior de la misma comunidad, las instituciones encargadas han propuesto algunas alternativas precarias de atención, con el fin de que se acaten las decisiones de los jueces, garantizando de forma mínima los derechos de los reclamantes y también los de los segundos ocupantes a los que los jueces no les reconocieron buena fe y por tanto, deben desalojar los predios restituidos que todavía están ocupados por muchos de ellos.

En las visitas a terreno, y en contraste con las percepciones de personas que han acompañado o seguido los procesos de restitución, además de las víctimas reclamantes y los segundos ocupantes, como por ejemplo los jueces de restitución, funcionarios de la UARIV, de la Defensoría del Pueblo y de la oficina de Naciones Unidas instalada en Villavicencio, hay una opinión generalizada y es que la situación que se presentó en Tillavá es producto de una falta de información del funcionamiento y las implicaciones que podía tener la restitución de tierras para unas y otras personas. En el caso de los segundos ocupantes, les resultó muchísimo más difícil acceder a la información sobre el proceso y, por tanto, a una asesoría que les permitiera ser caracterizados y acompañados como población vulnerable —en caso de requerirlo—, para que sus derechos también fuesen garantizados, así ellos fueran la parte opositora a los procesos de restitución de tierras.

Los conflictos ocasionados por la restitución de tierras entre los pobladores de Tillavá han tomado tales dimensiones, que algunos de los segundos ocupantes han realizado acciones importantes para que sus derechos no sean vulnerados. Cuando los fallos de restitución que les ordenaban desalojar los predios restituidos fueron conocidos, varios de los opositores crearon un comité de víctimas de Tillavá ya que muchos de ellos, tal como los reclamantes, fueron víctimas de desplazamiento forzado de otras partes del departamento, o del mismo municipio y, producto de esta situación, se instalaron en Tillavá, o regresaron allí, en donde tuvieron que convivir bajo la autoridad de los actores armados que controlaban la región, con lo que fueron revictimizados. También por estas razones adelantaron los trámites correspondientes para ser reconocidos como víctimas del conflicto armado ante la UARIV, ya que muchos de ellos no se habían registrado. Hasta ahora, de los 16 opositores, al menos 10 se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas (RUV) y están a la espera de la respuesta a una solicitud presentada para que la comunidad de Tillavá sea objeto de un proceso de reparación colectiva.

Por otra parte, a través de este mismo comité, siete de los segundos ocupantes instauraron demandas penales en la Fiscalía de Villavicencio, acusando a los reclamantes de cada uno de los procesos —en los que ellos debieron figurar como opositores— por falso testimonio. Mientras tanto, la URT – Territorial Meta ha adelantado algunas diligencias de entrega material de los predios, con acompañamiento de la fuerza pública y el Juzgado Promiscuo de Puerto Gaitán, generando así zozobra a los segundos ocupantes que al ser desalojados no tienen otro lugar para residir.

La UARIV y la URT – Territoriales Meta han propuesto que los segundos ocupantes que tengan que salir de las tierras en las que residen tengan una alternativa de vivienda, ofreciendo un albergue en el casco urbano de Puerto Gaitán durante tres meses; sin embargo, esta propuesta no ha sido bien recibida por las personas ya que afirman que en un albergue, hacinados y en condiciones de vida precarias, no podrán mantener lo que han conseguido durante estos años, principalmente los animales y cosechas⁵⁴.

⁵⁴ Testimonio de algunos de los segundos ocupantes entrevistados por investigadores de Cinep/PPP en visita a la zona en febrero de 2014.

La situación de algunos de los reclamantes, que hoy ya son beneficiarios de la Ley 1448, no es más alentadora. Además de los procesos penales adelantados en su contra, muchas de estas personas no han retornado al predio restituido porque este aún se encuentra ocupado, por lo cual, el adelanto de proyectos productivos, por ejemplo, se ha hecho en la modalidad de “retorno laboral”, según la cual, aunque no se viva en el predio, este se explota con los recursos y bajo los programas de acompañamiento que ofrece la URT.

Más allá de cualquier suspicacia, este panorama permite observar que tanto aquellas personas que mediante el proceso de restitución de tierras solicitaron la garantía de su derecho fundamental a la restitución, como aquellas personas que, por distintas razones, ocuparon los predios abandonados y en los mismos procesos de restitución figuraron como opositores, son ambas, en su gran mayoría, parte del mismo universo de víctimas de la violencia ocasionada por el conflicto armado, en particular, el desplazamiento forzado, y por lo tanto debieron ser tratados en igualdad de condiciones, a pesar de la complejidad de la zona.

Lamentablemente, la misma comunidad acudió a la justicia ordinaria para denunciar penalmente a los reclamantes, lo que puede generar choques entre la jurisdicción penal ordinaria y la jurisdicción especial de restitución de tierras, situación que se puede constituir en un obstáculo para las solicitudes de restitución y que puede afectar la celeridad del proceso. Ya en departamentos de la Costa Caribe se ha presentado esta situación, especialmente en el departamento del Magdalena, donde existen denuncias penales que de prosperar generarían un precedente con afectación del proceso de restitución de tierras.

Conclusiones

El caso de la inspección de Alto de Tillavá permite concluir, de forma general, que la Ley 1448 de 2011 no cuenta con todas las herramientas para atender las distintas situaciones que se han presentado en su implementación, en particular las medidas de atención para la población rural que en muchos casos ha quedado en medio de las disputas armadas resistiendo en los

territorios y, por lo tanto, conviviendo bajo las dinámicas de la guerra, como es el caso de los segundos ocupantes en esta inspección.

En cuanto al proceso de microfocalización, es preciso anotar que no se tuvieron en cuenta todos los criterios establecidos para que la restitución fuera eficaz e integral. En la investigación realizada se denota un enorme vacío acerca de las razones que llevaron a establecer en la inspección una suerte de laboratorio de restitución en el departamento del Meta ya que, como se menciona en el contexto, las condiciones de seguridad no eran óptimas para dar inicio a los procesos de restitución de tierras, y no se hizo una caracterización de la zona que diera cuenta de las condiciones de vida de los actuales ocupantes del territorio.

Dadas las complejidades territoriales que envuelven esta parte del país, la restitución, que podría ser uno de los pasos para solucionar los diferentes conflictos sobre la propiedad de la tierra y para el ordenamiento del territorio, si no se realiza de forma coherente y con la participación de todas las entidades del SNARIV, puede profundizar dichos conflictos. Además los jueces y magistrados deben dar aplicación a lo previsto en la ley para los terceros de buena fe y no obviar la presencia de estos terceros, en algunos casos en igual o peor situación de vulnerabilidad que la de las víctimas. En el caso particular, se puede concluir que por distintas razones, entre ellas la estrategia de control del territorio a través de la acción institucional de la URT para intentar desplazar a grupos armados, y el desconocimiento de la comunidad del funcionamiento de la ley, el proceso de restitución de tierras generó acción con daño, en contravía con lo que la misma ley dicta.

En lo que tiene que ver con el control territorial, es rescatable la intención de devolverlo a las entidades estatales en su ejercicio a través de instituciones como la URT y su presencia en el territorio, con lo que se genera algo distinto al ingreso a zonas lejanas del país solo a través de las fuerzas militares como se ha hecho en el pasado. Pero como lo demuestran casos como este, se requiere todavía mayor acompañamiento y articulación institucional, es decir, la participación y presencia conjunta y coordinada en el territorio de otras entidades del SNARIV y del Estado colombiano.

Por otro lado, muchas de las personas que están en los predios objeto de restitución no conocen el alcance de sus derechos ni han contado con suficientes herramientas para poder exponer ante jueces y magistrados su situación y sus actuaciones de buena fe respecto a los predios.

La URT se ha encontrado con casos similares en otras partes del país por lo que se ha adoptado un programa de atención a los segundos ocupantes en la acción de restitución (Acuerdo 021 de 2015⁵⁵); sin embargo, este acuerdo se expidió cuando ya habían sido emitidas sentencias de restitución en las que existieron errores manifiestos en los procesos de caracterización de la comunidad y en las que jueces y magistrados no reconocieron a los terceros la buena fe exenta de culpa. Por ello, personas que podrían ser beneficiarias de este programa no son reconocidas ya que su caso ya tuvo sentencia, y aunque se conocen casos de aplicación del acuerdo, aún no es claro cómo se puede aplicar para aquellas situaciones que ya tuvieron sentencia, más allá de solicitudes a los jueces para que den alcance a los fallos ya emitidos. En contextos de violencia tan complejos, tanto las personas que abandonaron primero los predios a causa de la violencia, como quienes luego se instalaron ahí y han invertido su trabajo en ellos, resultan siendo víctimas de ese contexto de violencia, aunque en distintos momentos y pese a que para cada uno la norma tenga un tratamiento distinto, que en la práctica resulte insatisfactorio.

Esta última observación lleva a una conclusión final y es la inequidad en el trato a población vulnerable: mientras los reclamantes, como es su derecho gracias al principio de inversión de la carga de la prueba, han tenido, en la medida de lo posible, todas las garantías institucionales durante el proceso de restitución en sus tres etapas (administrativa, judicial y posfallo), los opositores, que en estos casos son segundos ocupantes también víctimas, tuvieron un escaso acompañamiento además de falta de información del

⁵⁵ Inicialmente se expidió el Acuerdo 014 de 2014: “Por el cual se adoptan y se definen los lineamientos para la ejecución del Programa de Medidas de atención a los segundos ocupantes en la Acción de Restitución”, pero este luego fue derogado por el Acuerdo 021 de 25 de marzo de 2015: “Por el cual se deroga el Acuerdo 018 de 2014 y se establece el reglamento para el cumplimiento de las providencias y medidas que ordenen la atención a los segundos ocupantes dentro del marco de la Acción de Restitución.”

funcionamiento de la política, lo que en muchos casos vulneró el debido proceso que, bajo el principio de cosa juzgada, es muy difícil que pueda ser revisado.

En este sentido, cabe destacar también la expedición de una instrucción conjunta entre la Unidad de Restitución de Tierras y la Defensoría del Pueblo, la cual ambas entidades suscribieron con el fin de lograr acuerdos para el “fortalecimiento del acompañamiento y representación judicial en el proceso de restitución de tierras para las víctimas del conflicto y sujetos vulnerables” (2014, p. 1). En este instrumento se prevén los sujetos de atención así:

I) Las víctimas sucesivas de despojo, que no sean representadas por la Unidad ante la jurisdicción especializada en restitución de tierras y que soliciten ante la Defensoría del Pueblo ser representadas ante los jueces especializados en restitución de tierras.

II) Los terceros u opositores determinados contra los que se dirija la solicitud de restitución de tierras que tengan la calidad de víctimas del conflicto armado y los terceros u opositores determinados contra los que se dirija la solicitud de restitución de tierras que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social, o que se encuentren en condición de vulnerabilidad con ocasión de la aplicación del fallo. (pp. 2-3).

A partir de esto, se definen una serie de compromisos de ambas entidades para hacer efectiva la colaboración en la atención de los terceros, con lo cual se busca superar las dificultades que han tenido los terceros vulnerables en su representación dentro del proceso y una mejor defensa de sus derechos.

Recomendaciones

A los jueces y tribunales de restitución de tierras:

- En razón a su competencia sobre los casos en etapa posfallo, revisar minuciosamente los casos para determinar en cuáles de ellos las personas que no fueron reconocidas como terceros de buena fe, deben ser consideradas como segundos ocupantes y por lo tanto hacer parte del programa creado y recibir las medidas de atención que allí se establecen entre las cuales está la posibilidad de recibir otra tierra, proyecto productivo y hasta subsidio de vivienda.
- Que en dicha revisión identifiquen claramente todas las medidas de asistencia y acompañamiento posibles en materia de tierras, reactivación laboral, vivienda, salud y educación, entre otros, ofrecidas en el marco de la política de reparación integral para ser asignadas a las personas víctimas perjudicadas por estos casos.
- En el marco de las revisiones dar cuenta de la existencia de errores flagrantes en la caracterización y reconocimiento de los segundos ocupantes y/o opositores para que, en esos casos, pueda hacerse una corrección, incluso para que estos hechos no se conviertan en gravosos para la administración pública.
- Tomar en consideración que la ley previó la compensación a terceros de buena fe exenta de culpa dentro del marco de los procesos de restitución, que solo puede operar por orden judicial y por ello es importante que en los procesos los jueces y magistrados presten atención para verificar que esto puede ser aplicado en diversas circunstancias y que el reconocimiento

de estas compensaciones puede evitar conflictos que afecten la efectividad de la restitución y favorecer la acción sin daño.

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

- Establecer criterios para que el programa de atención para segundos ocupantes pueda cobijar también los casos ya fallados en los que fue afectada población víctima y/o vulnerable, de manera que estos casos puedan ser identificados para ser sujetos de atención de tal programa.

A la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Territorial Meta:

- Caracterizar nuevamente todos los casos ya fallados para determinar en cuáles de estos los terceros que están en los predios cumplirían los requisitos para ingresar al programa de segundos ocupantes y presentar esta información a jueces y magistrados de restitución.
- Implementar una mesa bilateral junto con la Defensoría del Pueblo para que dichas caracterizaciones sean remitidas a esta última entidad y se tomen las medidas necesarias para garantizar los derechos de los segundos ocupantes de buena fe.

A la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas – Territorial Meta:

- Focalizar prioritariamente a las personas víctimas que no fueron beneficiadas por los fallos de restitución para que accedan a las medidas de reparación integral determinadas

por la Ley 1448 de 2011. Si bien en todo caso estas personas tienen derecho a las medidas de reparación con independencia de haberse visto afectadas por un fallo de restitución de tierras, el que sean priorizadas podría contribuir a aliviar la situación por la que están atravesando.

- Desarrollar un proceso de reparación colectiva que pueda tener una lectura compleja del contexto e iniciar acciones tendientes a garantizar los derechos de todas las víctimas del Alto de Tillavá.

A la Defensoría del Pueblo:

- Establecer, dentro del presupuesto para la Defensoría del Pueblo, un rubro con el fin de hacer posible la contratación de defensores públicos que cubran la demanda de asesoría y acompañamiento jurídico que requieren los segundos ocupantes en los procesos de restitución de tierras.
- Desarrollar escenarios de formación con perspectiva de derechos de las víctimas para los defensores públicos que actualmente tienen la tarea de asesorar a los segundos ocupantes.

Referencias

- Congreso de la República. *Ley 1448 de 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 48096 de junio 10 de 2011 (2011).
- Defensoría del Pueblo. (s.f.). *Sistema de Alertas Tempranas*. Recuperado de [http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/415/Defensor-del-Pueblo-alerta-sobre-riesgo-de-desplazamiento-forzado-en-Puerto-Rico-y-Puerto-Gait%C3%A1n-\(Meta\)-Informe-de-riesgo-desplazamiento-forzado-Puerto-Rico---Meta-Puerto-Gait%C3%A1n---Meta-Desplazados-Sistema-de-Alertas-Tempranas-\(SAT\)-Meta.htm](http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/415/Defensor-del-Pueblo-alerta-sobre-riesgo-de-desplazamiento-forzado-en-Puerto-Rico-y-Puerto-Gait%C3%A1n-(Meta)-Informe-de-riesgo-desplazamiento-forzado-Puerto-Rico---Meta-Puerto-Gait%C3%A1n---Meta-Desplazados-Sistema-de-Alertas-Tempranas-(SAT)-Meta.htm)
- Dirección Territorial Meta [Dirección Territorial Meta. Inspección de Policía de El Alto de Tillavá]. *Resolución de microfocalización RTM N° 0002 de 2012* (2012).
- Exfuncionaria Defensoría del Pueblo [DP]. (2015). *Entrevista de investigadora Cinep/PPP* [Archivos de audio Alto de Tillavá]. Archivos Cinep/PPP, Bogotá, Colombia.
- González, F. E., Gutiérrez, O. J., Nieto, C., Aponte, A. F., & Rodríguez, J. D. (2012). *Conflicto y territorio en el oriente colombiano*. Bogotá, D. C., Colombia: Odecofi-Cinep.
- González, J. J. (1992). *Espacios de exclusión. El estigma de las Repúblicas Independientes 1955–1965*. Bogotá: Cinep.
- Gutiérrez, O. (2005). *Desarrollo Rural Alternativo y Economía Política de la Coca en el Departamento del Meta 1982 - 2004*. Bogotá: PNUD.

Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras [Juzgado Primero Civil del circuito especializado en Restitución de Tierras]. *Sentencia de restitución de tierras del 14 de mayo de 2013*. Radicado: 50001-31-001-2012-00089-00 (2013). Recuperado de <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/1db57c0043c148cf838997189c2a4f53/500013121001-2012-00089-00+Puerto+Gait%C3%A1n+14+de+mayo.pdf?MOD=AJPERES>

Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras [Juzgado Primero Civil del circuito especializado en Restitución de Tierras]. *Sentencia de restitución de tierras del 31 de marzo de 2014*. Radicado: 5000 13 121 002-2013-00004-01 (2014).

Nieto, C. (2012). *El encuentro entre políticos y paramilitares: configuración regional, acuerdos institucionales y disputas por el poder político en los departamentos de Meta y Casanare*. En F. E. González, O. J., Gutiérrez, C., Nieto, A. F., Aponte, & J. D. Rodríguez, *Conflicto y territorio en el oriente colombiano* (pp. 103-185). Bogotá, D. C., Colombia: Odecofi-Cinep.

OCHA [United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs]. (2014). Colombia – *Informe Flash MIRA. Municipio Puerto Gaitán – Vereda Tillavá (Meta)*. Recuperado de <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/141111%20Informe%20Flash%20MIRA%20Puerto%20Gait%C3%A1n%20Tillav%C3%A1.pdf>

Personero Municipal Puerto Gaitán. (2015). *Entrevista investigadora Cinep/PPP* [Audios Alto de Tillavá], Bogotá, Colombia.

PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo]. (2011). *Colombia Rural. Razones para la Esperanza*. Recuperado de http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Colombia/Colombia_NHDR_2011.pdf

PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo]. (2010). *Meta: Análisis de la conflictividad*. Bogotá: Editorial.

Serje, M. (2005). *El revés de la Nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales – CESO.

Tribunal Superior de Bogotá [Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras]. *Sentencia de restitución de tierras del 15 de mayo de 2013*. Radicado: 50001-31-21-001-2012-008301 (2013a).

Tribunal Superior de Bogotá [Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras]. *Sentencia de restitución de tierras del 23 de octubre de 2013*. Radicado: 5000 31 21 001 2013 0005 01 (2013b).

Tribunal Superior de Bogotá [Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras]. *Sentencia de restitución de tierras del 24 de octubre de 2013*. Predio “San Miguel”. Radicado: 5000 31 21 001 2012 00092 01 (2013c).

Tribunal Superior de Bogotá [Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras]. *Sentencia de restitución de tierras del 18 de diciembre de 2013*. *Predios reclamados pertenecientes al predio de mayor extensión “La Argentina”*. Procesos acumulados Radicado: 50001-31-21-001-2012-00082-01 / 00090-01, 50001-31-21-001-2013-00006-01 / 00024-01 / 00033-01 (2013d).

Tribunal Superior de Bogotá [Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras]. *Sentencia de restitución de tierras del 18 de diciembre de 2013*. Predio “Yarima”. Radicado: 500013121-001-2012-00085-01 (2013e).

Tribunal Superior de Bogotá [Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras]. *Sentencia de restitución de tierras del 22 de mayo de 2014*. Radicado: 50001-31-21-001-2013-00146-00 (2014).

Tribunal Superior de Bogotá [Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras]. *Adición a Sentencia de restitución de tierras del 14 de mayo de 2013*. Radicado: 50001-31-21-001-2012-008301 (2013f).

Unidad de Víctimas. Registro Nacional de Información. (2015). *Víctimas por tipo de hecho victimizante*. Recuperado de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

URT [Unidad de Restitución de Tierras – Territorial Meta]. (octubre de 2014). *Respuesta parcial (por competencia) a derecho de petición Oficio URT –CGR 2014ER0098800*. Radicado 201471008-82111-SE. Archivos Cinep/PPP, Bogotá, Colombia.

URT [Unidad de Restitución de Tierras – Territorial Meta]. (2015). “*La restitución en Tillavá (Meta) es un ejemplo para el país*”: *magistrados de restitución de tierras*. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/tillava-meta?inheritRedirect=true>

URT [Unidad de Restitución de Tierras] & Defensoría del Pueblo. (4 de agosto de 2014). *Fortalecimiento del acompañamiento y representación judicial en el proceso de restitución de tierras para las víctimas del conflicto y sujetos vulnerables [Instrucción Administrativa Conjunta]*. Archivos Cinep/PPP, Bogotá, Colombia.

Verdad Abierta. (s.f.). *Restitución tormentosa en Puerto Gaitán*. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/tierras/restitucion-de-bienes/5071-restitucion-tormentosa-en-puerto-gaitan>

Restitución de derechos territoriales a comunidades étnicas: el asentamiento wayúu de Nuevo Espinal

Andrea Lopera Lombana*

Introducción

El marco normativo y jurisprudencial colombiano construido para dar vía a la reparación integral a víctimas del conflicto armado interno contempla, como uno de sus principios fundamentales, el reconocimiento y la garantía de los derechos de las comunidades étnicas del país que han sufrido vulneraciones en medio de esta situación. Para estos grupos sociales, junto a la Ley 1448 de 2011, se emitieron tres decretos adicionales con fuerza de ley: 4633 de 2011, “por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”; 4634 de 2011, “por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano”; y el 4635 de 2011 que ordena lo propio para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Para el caso de las comunidades indígenas, el Decreto Ley 4633 de 2011, en su artículo 7°, ordena el respeto a la Ley de Origen o Derecho Mayor de los Pueblos Indígenas⁵⁶, como un derecho prevalente de estas comunidades sobre el que, autónomamente, pueden adelantar solicitudes de reparación colectiva

* Texto elaborado en agosto de 2015. Algunos de los datos fueron actualizados a diciembre de 2015.

⁵⁶ Palabras de Luis Evelis Andrade, miembro de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), en el lanzamiento de la obra “Compilación y selección de los fallos y decisiones de la jurisdicción especial indígena 1980 – 2006”:

La Ley de Origen es la ciencia tradicional de la sabiduría y el conocimiento ancestral indígena, para el manejo de todo lo material y espiritual, cuyo cumplimiento garantiza el equilibrio y la armonía de la naturaleza, el orden y la permanencia de la vida, del universo y de nosotros mismos como pueblos indígenas guardianes de la naturaleza, regula las relaciones entre los seres vivientes desde las piedras hasta el ser humano, en la perspectiva de la unidad y la convivencia en los territorios ancestrales legados desde la materialización del mundo. (ONIC, s.f., p. 1).

Esta definición es también sobre la cual se basa el reconocimiento que se hace, en el Convenio 169 de la OIT, de las formas de gobierno tradicionales que los distintos pueblos indígenas tienen.

integral y restitución de sus derechos territoriales en caso de que estos hayan sido vulnerados en medio del conflicto armado, o bien hayan sufrido afectaciones colaterales vinculadas al mismo.

Por su parte, el Decreto 4635 de 2011 establece también medidas de reparación para las comunidades negras, afrocolombianas, y un proceso de restitución que tiene por objeto: “[...] el reconocimiento de las afectaciones y daños territoriales, para la recuperación del ejercicio pleno de los derechos territoriales de las Comunidades vulneradas en el contexto del conflicto armado interno” (art. 12).

En cuanto al Decreto 4634 de 2011, si bien contempla medidas de reparación para los miembros del pueblo Rom o Gitano, en este no se especifican medidas de restitución de tierras por cuanto no hay territorios que particularmente hayan sido ocupados por estas comunidades, por lo cual solamente se contemplan mecanismos para las comunidades indígenas y negras, conforme al marco establecido en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011.

A pesar de que estos Decretos Ley, al igual que la misma 1448, entraron en vigencia en 2011, hasta la fecha solo se han emitido dos sentencias a favor de comunidades étnicas: la primera fue la del caso de la comunidad Emberá Katío de El Alto Andágueda, cuyo Resguardo se encuentra ubicado en el municipio de Bagadó (Chocó), que benefició a 1.454 familias y ordenó la restitución de sus derechos territoriales sobre 50.000 hectáreas⁵⁷. La segunda sentencia favoreció a las comunidades negras del Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí en el Cauca, y benefició a 762 familias ordenando la restitución de sus derechos territoriales sobre 71.000 hectáreas⁵⁸. Según el Informe de Gestión – Plan de Acción de la URT, las cifras de resultados en restitución para comunidades étnicas son las siguientes:

Hay 153 casos en estudio preliminar⁵⁹, 20 de comunidades negras y 133 de indígenas; 47 están en proceso de caracterización, 20 y 27, respectivamente,

⁵⁷ Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia (2014), Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, del 23 de septiembre de 2014, Radicado: 27001312100120140000500. M.P. Vicente Landínez Lara.

⁵⁸ Sentencia del Juzgado Primero Civil Especializado en Restitución de Tierras de Popayán del 01 de julio de 2015.

⁵⁹ El proceso de restitución de derechos territoriales conlleva tres fases: una primera de realización de estudios preliminares y focalización, una segunda en la que se elabora una caracterización de daños y afectaciones y una tercera que es la fase judicial, en la que se decide propiamente la restitución territorial.

con un total de 17.176 familias beneficiadas y 1.303.461 hectáreas reclamadas en 15 departamentos. Finalmente, hay 20 solicitudes de restitución de derechos territoriales, 9 de comunidades negras y 11 de comunidades indígenas y un total de 439.517 hectáreas solicitadas por 13.796 familias (URT, 2015).

En el grupo de comunidades que ya culminaron su proceso de caracterización y han pasado a la etapa judicial, esto es, que han interpuesto la demanda ante Juzgados especializados en restitución de tierras, se encuentra la comunidad wayúu de Nuevo Espinal, un asentamiento indígena ubicado en el municipio de Barrancas, en la subregión de la Baja Guajira, que desde 2013 inició el proceso de restitución de sus derechos territoriales y la solicitud de reparación colectiva integral para las familias que la integran.

En este estudio de caso se da cuenta del proceso de restitución de este asentamiento wayúu. Para empezar, se narrará la historia de esta comunidad que hace más de 20 años sufrió un despojo territorial o desalojo forzoso⁶⁰ de su territorio ancestral, que tampoco ha tenido una adecuada reubicación, por lo que en la actualidad se mantiene en riesgo su pervivencia⁶¹; posteriormente, se hará un relato sobre el proceso de restitución de derechos territoriales que hoy adelanta, amparada en el Decreto Ley 4633. Finalmente, se presentarán las principales conclusiones del caso junto a algunas recomendaciones para el mejoramiento de la implementación de la política de restitución de derechos territoriales para las comunidades indígenas, en el marco del reconocimiento y la reparación integral con enfoque diferencial.

⁶⁰ El artículo 144 del Decreto ley 4633 de 2011 define como afectaciones territoriales:

[...] las acciones o violaciones vinculadas al conflicto armado interno y los factores subyacentes y vinculados al mismo, en la medida que causen abandono, confinamiento y despojo del territorio y otras formas de limitación al goce efectivo de los derechos territoriales, la Ley de Origen, la Ley Natural, Derecho Mayor o Derecho Propio. (Ministerio del Interior, art. 144, párr. 1).

Igualmente dispone que se entiende por despojo:

[...] la afectación territorial en la cual, con ocasión del conflicto interno armado, hay apropiación total o parcial del territorio para sí o para un tercero, apropiación de los recursos naturales o culturales del territorio, o de ambos, empleando para ello medios ilegales. También se considera despojo aquellos negocios jurídicos o actos administrativos que generen afectaciones territoriales y daños, y que se hayan producido por causa o con ocasión del conflicto, o de sus razones subyacentes. (Ministerio del Interior, art. 144, párr. 3).

⁶¹ La situación a la que se vio enfrentada la comunidad de Espinal, y que se reconoce como “despojo territorial”, en el marco conceptual manejado por la Organización de las Naciones Unidas, responde a un tipo de desalojo forzoso: traslado de personas, familias o comunidades de sus hogares, tierras o vecindarios contra su voluntad, atribuible directa o indirectamente al Estado (ONU, s.f.), por lo cual para este texto se manejará tal concepto.

De Espinal a Nuevo Espinal

La comunidad wayúu, conocida actualmente como “Nuevo Espinal”, es un asentamiento indígena conformado por 76 familias y alrededor de 200 personas. Esta comunidad es solicitante de 703 hectáreas de tierra en el corregimiento de San Pedro, ubicado en el municipio de Barrancas, sur de La Guajira, con el objetivo de constituir allí su Resguardo. No obstante, esta comunidad indígena no siempre estuvo asentada en esa zona del municipio. Hasta 1993 estaba ubicada en la jurisdicción de Hatonuevo, en un territorio ancestral que daba el nombre originario a la comunidad: Espinal, un predio de más de mil hectáreas de extensión al que sus antepasados habían llegado hace más de 60 años. Esta comunidad fue víctima de un desalojo forzoso ocasionado por la actividad minera del complejo carbonífero El Cerrejón, multinacional que lleva más de 30 años adelantando trabajos de exploración y extracción de carbón en el departamento de La Guajira, y que ha ocasionado diversas afectaciones medio ambientales, sociales y culturales en el territorio.

María Isabel Acosta (1995), en su tesis doctoral, relata cómo algunos clanes wayúu que vivían en la Alta Guajira emigraron al sur y allí constituyeron dos clanes:

Las ausencias de lluvias en la década de los treinta es aún recordada por algunos Wayúu de la Alta Guajira. Muchos indígenas se vieron obligados a emigrar. Algunos fueron a Maracaibo, otros como Curira Ipuana, creían que en el sur de la Guajira estaba la solución a los diversos problemas originados por las largas sequías.

[...] Cutema Epieyú, otro Wayúu, joven y dinámico, había trabajado tierras de nadie y convidó a su primo Curira Ipuana a hacer lo mismo en el paraje contiguo. Cutema llamó a su tierra “Espinal”. Curira llamó a la suya “Caracolí”. (p. 1).

Las tierras que describe el relato, aquellas que fueron ocupadas por Curira, Cutema y sus respectivos clanes, son, desde el año 1993, propiedad de El Cerrejón. Los clanes wayúu que habitaban esos territorios del sur de la Guajira se vieron inmersos en una disputa con Intercor, firma que, desde 1976, en asocio con la Empresa de Carbones de Colombia Carboacol, contaba con el contrato para explorar la zona en busca de las reservas carboníferas que hoy componen El Cerrejón. En su proceso de expansión, la empresa solicitó las tierras que ocupaban estos dos clanes para la exploración y posterior extracción de carbón que se presumía había en el subsuelo. Después de distintos ofrecimientos para la compra individual de algunos de los predios que conformaban la totalidad del asentamiento, las comunidades comenzaron a fragmentarse generándose así una ruptura de su tejido cultural y ancestral.

Específicamente, la disputa por estos territorios inició a principios de los años 80, cuando la empresa Morrison Knudsen comenzó los estudios para la extracción de carbón; para ello sus funcionarios entablaron interlocución con algunos miembros de los clanes wayúu de Espinal y Caracolí haciendo promesas de tierras con mejores condiciones para su vida por lo que, por primera vez, en casi cincuenta años de habitar el territorio, algunos indígenas hablaron de vender sus tierras (Acosta, 1995). Sobre este proceso, que ocasionó cambios estructurales en las costumbres de estas comunidades, Acosta relata:

Por supuesto la Morrison no cumplió, pero la oferta de compra de sus tierras (por su estratégica ubicación) ocasionó grandes e irreversibles cambios culturales al interior de la comunidad: titulación y delimitación de sus predios, promesas de compra-venta, cambios en la actividad laboral, desplazamientos de las autoridades tradicionales, a la vez que incorporación de otros agentes externos, pues en la medida en que se hacían las ofertas de compra, los indígenas al temer ser expropiados y

expulsados de las tierras que con tanto trabajo habían forjado, se vieron en la imperiosa necesidad de vincular a terceras personas capaces de ofrecerles apoyo en este difícil proceso que hasta hora empezaba. (p. 6).

Ante el incumplimiento de la empresa y la fragmentación territorial de la que estaba siendo objeto la comunidad, las autoridades tradicionales, entre ellas Curira, decidieron hacer públicas una serie de exigencias para salvaguardar sus territorios. La principal queja de las comunidades era el daño medioambiental que estaba ocasionando la actividad extractiva en el territorio que, además de hacer la tierra improductiva, estaba enfermando a sus niños, a sus animales, contaminando sus fuentes de agua y perturbando la tranquilidad de su entorno: las montañas de escombros empezaron a crecer en ese gran valle y atrajeron jaurías de perros salvajes que atacaban a los animales, y el ruido de las volquetas o wabko —como las denominaron los wayúu— “alteró el sonido del desierto y modificó el eco de los vientos eternos de La Guajira” (Acosta, 1995, p. 6).

Todo esto transformó profundamente las prácticas cotidianas de las familias wayúu, principalmente el pastoreo de chivos, cabras, ovejos y otros ovinos que se acoplan a las altas temperaturas de la región, a sus áridas tierras y las largas temporadas de sequía, pues con el comienzo de la explotación minera, estas condiciones se agudizaron. Los frutales que crecían en las tierras, así como los cultivos de pancoger y los animales que se alimentaban de los desechos de las plantas tomaron un sabor distinto y poco agradable al momento del consumo, por lo cual, con el paso del tiempo, se dejó de cultivar y de pastorear; la opción que tuvieron algunos indígenas fue buscar empleos en el casco urbano del municipio o en la misma empresa minera, en donde sus costumbres se han ido perdiendo paulatinamente.

Con el apoyo de la organización Yanama⁶², los líderes del asentamiento de Caracolí y Espinal elaboraron una petición pública remitida al Ministerio de Gobierno, donde denunciaron principalmente:

⁶² Organización indígena de la Guajira creada en 1975 y cuyo nombre hace referencia a la forma de trabajo colectivo de los wayúu expresado en lengua wayuunaiki.

1. El polvillo que salía de la gran montaña de material estéril era arrastrado por el viento y caía sobre los cultivos y rebaños.
2. La gran montaña [...] había taponado el surco por el que corrían las aguas de las quebradas “Araña Gato” y “Manantial”, desecando tierras y alterando el ecosistema de forma irreversible.
3. La montaña [...] servía como botadero de comida, las cuales acercaban perros que se convertían en salvajes y atacaban a los chivos de los Wayúu.
4. El trabajo de las wabko, 24 horas del día, 365 días al año hacía un ruido infernal, el que se intensificaba aún más cuando se realizaban estallidos de dinamita en la mina todos los días a la una y a las dos de la tarde.
5. La empresa al llegar, prometió trabajo y ayuda a la comunidad y nunca cumplió. (Acosta, 1995, p. 9).

A partir de esta denuncia, en el año 1990, la organización creó una comisión para realizar un informe⁶³ sobre la contaminación producida por la actividad minera. Esta comisión estuvo coordinada por la lideresa wayúu Remedios Fajardo, quien fue una de las fundadoras de Yanama, además de Curire y varios dirigentes de las comunidades afectadas. El resultado del informe evidenció las graves afectaciones que estaba sufriendo el territorio ancestral debido a las emisiones de material tóxico para la vida humana y animal, y sirvió como base para que el Ministerio de Salud emitiera la Resolución 02122 del 12 de febrero de 1992, en la que se declaraba como zona inhabitable y de riesgo para la salud humana, animal y vegetal el territorio que ocupaban

⁶³ “Informe sobre la situación actual de la comunidad de Espinal, Municipio de Barrancas, Corregimiento de Hatonuevo. Contaminación Ambiental y Salud” (Yanama, 1990).

las comunidades de Caracolí y Espinal. Finalmente, se ordena un desalojo de la zona afectada por la minería que constaba de dos momentos: el pago de las tierras por parte de la empresa y la reubicación de la comunidad en inmuebles con iguales condiciones para que esta pudiera mantener sus costumbres.

En el trámite de la orden, el Ministerio dispuso un plan de reubicación de la comunidad en predios del mismo municipio adquiridos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) ubicados en el municipio de Barrancas. La comunidad de Espinal, al considerar el territorio como ancestral⁶⁴, se rehusó a la reubicación. Ante esto, la Empresa de Carbones de Colombia (Carbocol), asociada nacional de Cerrejón, con intermediación del Ministerio del Interior y la Secretaría de asuntos indígenas de la Gobernación de la Guajira, comenzó una negociación individual con los miembros de la comunidad y muchos de ellos accedieron a vender las tierras a la empresa. Mientras tanto, el Incora adquirió tres predios para el reasentamiento.

Debido al inminente riesgo que corría la comunidad de desaparecer por las negociaciones individuales, las familias wayúu decidieron desplazarse de su territorio, no sin antes hacer evidente su desacuerdo con el hecho y la exigencia de que sus derechos fueran respetados y garantizados en el nuevo territorio. Sobre esto, el gobernador del Cabildo afirma que los miembros de la comunidad que vendieron las tierras, además de no saber leer, escribir, ni entender el español, se encontraban atemorizados por la amenaza del desalojo; esto se refleja en una reseña histórica que la propia comunidad realizó para el proceso de restitución:

Nosotros hoy consideramos que no hubo proceso de venta ni mucho menos acuerdo [...] para salir del territorio porque

⁶⁴ Para los clanes wayúu, la ancestralidad de un territorio está estrechamente ligada con la muerte. Al respecto Acosta (1995) narra:

Para el pueblo Wayúu la pertenencia territorial la define el lugar donde por tradición se encuentran enterrados sus ancestros, así como las fuentes de agua a las que tienen acceso, el sitio donde laboran, en fin, el lugar donde desarrollan su actividad social y familiar. (p. 3).

Por esta razón, el cementerio se construye en un lugar central de las rancherías, para poder celebrar el ritual de la muerte, en el que las mujeres lloran durante dos días para bañar la tierra y así reafirmar su pertenencia a ella, y se sacrifican chivos mientras se toma chirrinchi y se prepara el segundo velorio que ha de tener lugar entre quince y veinte años después de la muerte.

nosotros no teníamos las condiciones para enfrentar tal proceso, “nunca nos imaginamos la magnitud del problema y que además la empresa y el gobierno nos trataría como a unos animales”, con la presencia de un delegado del gobierno (Ministerio del Interior) donde se admitía que el lugar era inhabitable y exigía que desocupáramos el territorio de forma inmediata debido a la contaminación ambiental que existía, dándole a la comunidad plazo de 2 días para desalojar el territorio, lo que finalmente se hizo a través de un desalojo forzoso por la empresa de explotación minera, como es normal algunos miembros se resistieron al momento del desalojo por el temor de no tener a donde ir, motivo por el cual fueron amenazados con destruir sus humildes viviendas con maquinaria pesada, como ya la mina había destruido con maquinaria pesada la comunidad de manantial muy cerca al Espinal, la comunidad fue amenazada y aterrorizada de que les pasaría lo mismo por lo que les tocó salir en contra de su voluntad de su territorio dejando lo valioso para wayúu a sus muertos enterrados allí sus cultivos de pan coger y algunos animales en los montes, todo esto fue una de las pérdidas que estas familias tuvieron por el desplazamiento hecho por explotación minera hoy a cargo de Cerrejón. (Comunidad de Nuevo Espinal, 2013, p. 5).

Para la época del desalojo forzoso, el asentamiento de Espinal ya venía adelantando la solicitud de constitución del Resguardo para proteger sus derechos territoriales; sin embargo, una de las razones para no dar vía a la constitución del mismo fue, justamente, la de las afectaciones ambientales de las que estaban siendo víctimas sus integrantes y el territorio ancestral que en esa época habitaban. Al ser reubicados en el municipio de Barrancas, las autoridades del Cabildo decidieron renombrar a la comunidad, por lo que pasó de ser “Espinal” a “Nuevo Espinal” y continuaron adelantando el proceso de

solicitud de constitución de su Resguardo, que hasta la fecha no ha tenido respuesta por parte de la entidad, ahora en ese nuevo territorio.

Según la reseña histórica, en el territorio ancestral ubicado en Hatonuevo:

Se gozaba de una total armonía, sus habitantes tenían una mejor convivencia con la naturaleza y eran más autónomos en las actividades culturales, gozaban de gran riqueza en tierras como unas mil hectáreas entre sabanas y zonas de planicies estas últimas eran donde se cultivaba, eran tierras muy fértiles, el resto del territorio era donde se desarrollaba el pastoreo ya que esta comunidad tenían grandes cantidades de animales de cría, todas estas tierras era de uso colectivo y la comunidad estaba organizada por familias representadas por sus tíos maternos de cada uno de los clanes que habitaban la comunidad de Espinal. (Comunidad de Nuevo Espinal, 2013, p. 1).

La reubicación producto del desalojo forzoso del territorio ancestral resultó traumática para la comunidad, su tejido social se desintegró ya que muchas de las familias se dispersaron: solo el 40 % de los miembros de la comunidad se ubicaron en los predios adquiridos por el Incora para la reubicación; el resto de familias se distribuyeron entre el Resguardo de Lomamoto ubicado en Hatonuevo, y la comunidad wayúu de El Pozo, en una parcela que fue adquirida por ellos mismos.

En los años posteriores, las familias de Espinal que se habían ubicado en el Resguardo Lomamoto fueron expulsadas de ese territorio, por lo cual se radicaron en el predio El Pozo (Comunidad de Nuevo Espinal, 2013). Muchas otras familias, que en 1993 no se situaron en ninguna de estas zonas, ocuparon pequeñas parcelas o buscaron trabajos en los cascos urbanos del municipio de Barrancas y la jurisdicción de Hatonuevo, principalmente, mientras que otras se fueron a Venezuela; esto generó una pérdida de su forma de vida colectiva, de su cultura y del tejido social que existía entre las familias.

Citando de nuevo la reseña histórica de la comunidad, así relatan lo sucedido:

No hubo reubicación, lo que vivimos fue un desalojo por parte de la empresa [Cerrejón] acompañados por el gobierno con el Ministerio del Interior [...] Se llevó a cabo de manera inhumana con vehículos de la empresa, dos camiones de la empresa transportaron a la gente durante dos días hacia los predios adquiridos por el Incora los cuales se encontraban en total abandono, no había las condiciones mínimas para vivir un ser humano, solo a una empresa con tanto poderío económico se le pudo ocurrir que los Wayúu eran animales y por lo tanto se podían echar a unos potreros abandonados tal como sucedió. Quedando así las personas debajo de los arboles mientras construían con sus propios medios los ranchos para vivir. Los animales bovinos, ovinos, caprinos, avícolas y en general animales domésticos, al igual estaban a la intemperie, muchos de estos animales se perdieron en el monte. (Comunidad Nuevo Espinal, 2013, p. 2).

La experiencia de reasentamiento involuntario ha sido muy difícil para la comunidad indígena, ya que se ha visto fuertemente afectada su forma de vida y sus derechos no han sido garantizados. Tal y como ellos lo indican: “La vida del Nuevo Espinal se podría decir que más bien es de supervivencia, ha sido muy vulnerable, ya que las entidades correspondientes la han dejado en total abandono” (Comunidad de Nuevo Espinal, 2013, p. 3). La reubicación ha trastocado todos los ámbitos de la vida de la comunidad, desde sus formas de relacionamiento familiar, así como la desintegración de varios clanes, hasta la precaria producción de los alimentos para el sustento, ya que las tierras actuales no son tan fértiles como las anteriores.

Una de las consecuencias que más preocupa a la comunidad, según el gobernador del Cabildo, es que los valores culturales se están perdiendo

debido a la interacción con los *arrijunas* (no pertenecientes a la etnia wayúu), puesto que las precarias condiciones económicas y el descuido del Estado no han permitido la conservación de esta cultura: por un lado, no existe un proceso de educación propia para la formación de las nuevas generaciones que no tuvieron la posibilidad de habitar el territorio ancestral; por otro lado, la baja fertilidad de las tierras no las hace propicias para generar ingresos suficientes para que los miembros de la comunidad puedan vivir dignamente, por lo cual tanto hombres como mujeres wayúu se han visto en la necesidad de ocuparse en empleos que los alejan de sus prácticas ancestrales y que, dicho sea de paso, evidencian la fuerte discriminación étnica que existe todavía en la zona. En el caso de los hombres, el mercado laboral se reduce a puestos temporales en las empresas de extracción y, para el caso de las mujeres, a altas jornadas de labores domésticas en casas de familia, restaurantes o empresas, con salarios que tampoco permiten alcanzar un nivel de vida digna.

A través de la Ley 21 de 1991, Colombia acogió los principios contenidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales, en el que estas comunidades son reconocidas como sujetos de especial protección. Esta norma de carácter internacional establece los estándares que deben cumplir los Estados para garantizar los derechos de los grupos étnicos, entre ellos los derechos territoriales; sin embargo, el proceso de reubicación de la comunidad de Espinal no cumplió con los criterios establecidos.

Con la fragmentación que sufrieron las comunidades debido a la venta de muchos de los predios que habitaban, algunas de las familias wayúu de Espinal y Caracolí se dispersaron, mientras que otras aceptaron las tierras que el Gobierno, a través del Incora, proporcionó para realizar las reubicaciones. La suerte de cada una de las comunidades fue muy distinta: después de la reubicación, muchas familias pertenecientes a la comunidad de Caracolí, reubicadas en Maicao, recibieron una respuesta positiva a la solicitud de constitución de Resguardo en

1993, y decidieron llamarlo “4 de Noviembre”, en alusión a la fecha en la que este fue finalmente constituido⁶⁵.

La historia de la comunidad de Espinal fue contraria. Con su tejido social fragmentado y la cantidad de sus integrantes disminuida a causa de la disgregación, se reubicaron en tres predios (Palmiras, El Cerrito y Nuevo Sincelejo), bienes fiscales del Incora cedidos a la comunidad para su uso. En 1997 fue ampliado el territorio del asentamiento con la entrega de un cuarto predio (Nuevo Hato), también adquirido por el Incora (INER, 2013, p. 8).

Desde la entrega de los primeros predios en 1993, el Gobierno hizo el compromiso con la comunidad, renombrada por sus mismos integrantes como Nuevo Espinal, para constituir allí su Resguardo tal y como había sucedido con Caracolí; sin embargo, pasados ya más de 20 años del desalojo forzoso, Nuevo Espinal continúa siendo un asentamiento indígena desprotegido y sin resguardar que ahora espera que, por medio del proceso de reclamación para la restitución de sus derechos territoriales, la situación de la comunidad mejore.

Contexto de violencia: afectaciones de las que fueron víctimas los integrantes de la comunidad de Nuevo Espinal

Además de todo lo que significó el desalojo de su territorio ancestral, la comunidad indígena de Nuevo Espinal fue víctima del recrudecimiento de la violencia a causa del conflicto armado que se vivió en la Costa Caribe colombiana entre los años 1990 y 2000. La ubicación de los predios —en zona fronteriza, entre los dos grandes complejos montañosos del departamento, a saber, la Serranía del Perijá hacia el oriente y la Sierra Nevada de Santa Marta hacia el occidente— hace de su territorio un corredor estratégico de actores armados, contrabando y narcotráfico, por

⁶⁵ Actualmente el resguardo 4 de Noviembre está ubicado en el municipio de Albania, que fue creado en el año 2000 y que comprendió zonas tanto del municipio de Maicao como de Fonseca.

lo que la comunidad ha sido y continúa siendo afectada por las disputas por el control del territorio⁶⁶.

Según el contexto construido por el Instituto de Estudios Regionales (INER, 2013), base de la demanda interpuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (URT), en el Juzgado Primero Civil del Circuito especializado en Restitución de Tierras de la ciudad de Valledupar, los actores armados que han tenido presencia histórica en la zona del reasentamiento son:

- El Ejército Nacional, a través de la Décima Brigada de la Primera División con cuatro batallones, uno de los cuales presta seguridad al Cerrejón.
- Los grupos paramilitares que hicieron presencia en el oriente de la Sierra Nevada de Santa Marta al mando de Hernán Giraldo y que, posteriormente, se convirtieron en parte del Bloque Norte de las Autodefensas Campesinas del Magdalena y La Guajira, de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).
- Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), a través del Bloque Caribe, frentes 59 y 19.
- El Ejército de Liberación Nacional (ELN), a través del Frente Luciano Ariza.

⁶⁶ La demanda de restitución de derechos territoriales a favor del asentamiento indígena wayúu de Nuevo Espinal afirma, de forma literal:

La ubicación de los predios entregados aumentó el nivel de exposición al conflicto armado interno de los integrantes de la comunidad Wayúu de Nuevo Espinal, debido a que se encontraban en un corredor estratégico entre la Serranía del Perijá (Cesar) y la Baja Guajira, para los grupos armados al margen de la Ley. (URT, 2014, num. 9, hechos).

Esta demanda forma parte del expediente judicial caso de restitución de tierras de Nuevo Espinal, de 2014, que tiene curso en el Juzgado Primero Civil Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar. El acceso a esta demanda fue realizado a solicitud del Cinep/PPP en las instalaciones de la entidad judicial en donde reposa el expediente. La demanda no cuenta con paginación.

La demanda de restitución afirma:

La comunidad Wayúu de Nuevo Espinal ha venido siendo víctima directa e indirecta del conflicto armado desde 1993, tanto por presencia en su territorio de actores armados, como por una serie de hechos violentos que han sido invisibilizados por la omisión de las autoridades estatales para intervenir, documentar y activar rutas de atención integral (URT, 2014, num. 5, inc. 12, hechos).

Los constantes enfrentamientos entre estos actores, materializados en combates, hostigamientos y amenazas a la población, convirtieron a la comunidad de Nuevo Espinal en víctima directa del conflicto de tal forma que su dispersión, producto del desalojo de 1993, continuó en forma de desplazamiento forzado de varios de sus miembros a causa de la violencia. En diciembre de 1997, el asentamiento de Nuevo Espinal sufrió el mayor hecho de violencia en su contra: Fernando Antonio Ipuana, líder y autoridad tradicional de la comunidad, fue sacado de su residencia, golpeado, torturado y asesinado; su cuerpo fue dejado en un puente en zona rural del corregimiento de San Pedro, en Barrancas (URT, 2014, num. 5, hechos).

Este hecho fue solo el inicio de una serie de victimizaciones que afectaron a la comunidad a lo largo de los años. A raíz del asesinato de Fernando Ipuana hubo un desplazamiento forzado de sus familiares; alrededor de doce familias tuvieron que marcharse de la zona dejando de lado a la comunidad. Esto marcó una profunda división en el tejido social y organizativo de la misma, ya que los integrantes de la comunidad dejaron de lado sus papeles de liderazgo por miedo a que les sucediera lo mismo.

Este hecho, sumado a las constantes amenazas, hurtos y vulneraciones a miembros de la comunidad indígena, además de las masacres ocurridas en la década del 2000, causaron un mayor número de desplazamientos: la masacre del Pozo, ocurrida en 2001 —en la que murieron trece miembros de Espinal viejo que, después de 1993, se habían ubicado en este predio—, y la masacre

de Bahía Portete, ocurrida en 2004, ambas perpetradas por las AUC, que en la zona eran comandadas por “Jorge 40”. La comunidad wayúu no encontró en la zona de asentamiento ni condiciones de seguridad, ni de producción, ni de preservación de su cultura.

Recientemente se han denunciado otros hechos que han afectado directamente a esta comunidad, entre los que se cuenta la desaparición forzada de Lorenzo Antonio Pushiana Ipuana, miembro de la comunidad que había sido desplazado en 1997. El año 2012 volvió a ser un periodo muy duro para la comunidad de Nuevo Espinal, ya que varios de sus miembros continuaron recibiendo amenazas y uno de sus líderes sufrió un atentado. Nuevamente, el hecho que ocasionó un último desplazamiento masivo fue el asesinato de los hermanos Tomás Pushiana Epiayú y Ricardo Andrés Martínez Epiayú en el mismo territorio. Las causas de los homicidios no se conocen, aunque se sabe que en el momento los dos hermanos adelantaban negociaciones individuales para iniciar exploración de cobre en dos de los predios que ocupa la comunidad de Nuevo Espinal.

Los hechos de violencia ocurridos vulneraron profundamente la autonomía de la comunidad sobre su territorio, ya que la comunidad de Nuevo Espinal, al no estar constituido su Resguardo, no es reconocida como interlocutora válida ante las instancias municipales y departamentales, tal y como lo afirma el gobernador del Cabildo y como se ratifica en la demanda de restitución de derechos territoriales (URT, num. 5, inc. 18, hechos). Por esta razón, las exigencias de protección, al parecer, no son tenidas en cuenta de manera prioritaria, mientras que el miedo generado por la constante presencia de actores armados y los hechos de violencia ocurridos no han permitido que nuevos liderazgos surjan al interior de la comunidad.

El caso de la comunidad de Nuevo Espinal es una muestra de que ciertos factores subyacentes son determinantes en la profundización de las afectaciones y vulneraciones de los Derechos Humanos, principalmente en entornos rurales para los pobladores que habitan estos territorios. En este caso, el principal factor subyacente es evidentemente la explotación minera. Sin que exista

un vínculo directo entre esta actividad y los hechos de violencia por los que la comunidad de Nuevo Espinal hoy reclama ser reparada, sí hubo una serie de condiciones que convergieron para que la vulnerabilidad de la comunidad y, por tanto, su riesgo de ser victimizada, fuera mayor.

La restitución de los derechos territoriales

El Decreto Ley 4633 tiene como marco normativo el Convenio 169 de la OIT (1989), en el que se definen los criterios de garantía y promoción de los derechos de las comunidades indígenas. Sin embargo, en la implementación del decreto no han sido integradas adecuadamente las medidas de protección para esta comunidad, más aun, teniendo en cuenta que los integrantes de la misma ya sufrieron un largo proceso de desalojo que ocasionó, en primera medida, una reubicación involuntaria de su territorio ancestral y, en segunda medida, una serie de hechos victimizantes dentro de los que se cuentan amenazas, homicidios y dos periodos de desplazamiento masivo que han disminuido considerablemente la cantidad de miembros de la comunidad, y que la mantienen, hasta el día de hoy, en una situación de temor y zozobra por las condiciones de seguridad en la zona.

Desde el desalojo forzoso del territorio ancestral⁶⁷, la comunidad wayúu adelantaba la solicitud de constitución de Resguardo, y las autoridades del Cabildo intentaban estar al tanto de todos los mecanismos legales para que esa solicitud tuviera éxito. Como asentamiento indígena, la comunidad de Nuevo Espinal se afilió a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), y desde allí exigieron la priorización de su caso por encontrarse en riesgo permanente, tanto por la actividad minera, como por las constantes afectaciones de las que eran víctimas en medio del conflicto armado.

En octubre de 2012, el gobernador del Cabildo envió la solicitud de priorización, a través de la ONIC, a la Mesa Permanente de Concertación con

⁶⁷ Se lee en la demanda de restitución de derechos territoriales: “[e]n términos culturales y sociales el traslado del que fue objeto la comunidad Wayúu de Nuevo Espinal es reconocido por esta como un *despojo territorial* que profundizó su nivel de vulnerabilidad y sobre el cual aún hoy perviven sus efectos” (URT, 2014, num. 5, inc. 4, hechos).

los Pueblos y Organizaciones Indígenas creada mediante el Decreto 1397 de 1996, cuyo objetivo es:

[...] concertar entre estos [los indígenas] y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen (Presidencia de la República de Colombia, 1996, art. 11).

Como producto de este proceso, el gobernador del Cabildo de Nuevo Espinal fue invitado a una reunión de socialización convocada por el Ministerio del Interior y realizada en diciembre de 2012. Allí, el Ministerio dio a conocer el contenido tanto de la Ley 1448 como del Decreto Ley 4633 y la forma en la que las comunidades podían verse beneficiadas por estas medidas. Para el caso de la comunidad de Nuevo Espinal, la ruta de protección de derechos territoriales étnicos, estipulada en el artículo 150 del Decreto en mención, en su numeral 3 indica:

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas solicitará al Incoder la realización *y/o culminación de los procedimientos administrativos de constitución, saneamiento, ampliación de resguardos* y/o de clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano [negrilla fuera del original]. (Ministerio del Interior, art. 150, num. 3)

Además de la vía establecida en el citado artículo como ruta de protección, que es eminentemente administrativa y en la cual participan la URT, el Incoder y las comunidades, el Decreto Ley 4633 de 2011 establece también otro trámite distinto y especial para la restitución, en el que, a diferencia del anterior, además intervienen los jueces y magistrados (art. 158 y ss.).

Gracias a esta información, y posterior a la socialización de lo informado en la reunión, el gobernador y las autoridades del Cabildo iniciaron el trámite de solicitud de restitución de sus derechos territoriales amparados por esta normativa y con base en los hechos de violencia de los que la comunidad wayúu fue víctima entre los años 1995 y 1998, y las constantes amenazas a su tranquilidad que hasta el día de hoy se mantienen.

Etapas administrativas

A diferencia del proceso de restitución de tierras ordenado por la Ley 1448, en el que es requisito de procedibilidad que los predios que se solicitan para restitución de tierras hagan parte de las zonas macro y microfocalizadas a través de conceptos emitidos por el Ministerio de Defensa, en el caso de las comunidades indígenas, este requisito no aplica en rigor, ya que, para estas comunidades —según el artículo 139 del Decreto Ley—, el primer paso es la focalización que se realiza en el escenario de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, luego de lo cual se realiza una caracterización integral de los daños y afectaciones de los que las comunidades han sido víctimas y por los cuales reclaman medidas de atención y reparación.

Esta caracterización, según el artículo 154 del mismo Decreto Ley, debe contener los siguientes elementos:

1. Determinación del área del territorio afectado incluyendo su georreferenciación, los límites y su extensión.
2. Identificación del estado de formalización de la propiedad colectiva sobre el territorio indígena.
3. Usos del territorio.
4. Identificación del cumplimiento de la función social y ecológica.

5. Antecedentes, circunstancias de tiempo, modo, lugar y contexto de cada afectación y daño territorial.
6. Una relación detallada de los predios y bienes en cabeza de terceros ocupantes y oposiciones.
7. Una relación de todos los proyectos de extracción de recursos naturales, de infraestructura y de desarrollo ejecutados, en desarrollo o proyectados por terceros públicos o privados dentro del territorio y en sus áreas contiguas. Determinación de obras, proyectos o actividades legales o ilegales que afecten el territorio.
8. El censo de las comunidades y personas afectadas con su rol dentro de la comunidad.
9. Una relación de los cultivos, plantaciones, bienes e infraestructura afectada por los hechos.
10. Los obstáculos jurídicos que impiden la protección efectiva de dichos territorios.
11. Información sobre las controversias intra e interétnicas relacionadas con el territorio. Se anexarán las actas de resolución o el informe de casos no resueltos, con indicación de las partes, asunto materia de la diferencia, y las pruebas que se hubieren recaudado sobre esta situación.
12. Toda la información que aporten las instituciones respecto del territorio afectado.

13. Descripción de los hechos generadores de las afectaciones territoriales y toda la información que sea pertinente para cumplir el objeto de la caracterización.
14. Recomendación sobre la inscripción o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. (Ministerio del Interior, 2011, art. 154).

Para este caso, la Unidad de Restitución de Tierras firmó un convenio con el INER de la Universidad de Antioquia, para la realización de la caracterización del asentamiento de Nuevo Espinal. El documento final fue entregado por el INER en enero de 2014.

La caracterización se inició con actividades de cartografía social que incluyeron la construcción de líneas de tiempo y la reseña histórica de la comunidad, ejercicios sobre los cuales se logró reconstruir parte de la historia del asentamiento y reconocer si las afectaciones de las que fueron y continúan siendo víctimas eran causales para solicitar la restitución de derechos territoriales. Como se pudo establecer en el contexto de violencia, los hechos victimizantes sufridos por la comunidad de Nuevo Espinal cumplen las condiciones que exige el marco de reparación y restitución de los derechos territoriales para comunidades indígenas, por lo cual el proceso continuó y se dio paso a la realización y presentación de la demanda ante el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar.

Los predios solicitados por la comunidad indígena de Nuevo Espinal, ocupados por ellos desde 1993, actualmente son bienes fiscales propiedad del Incoder. La petición principal de la comunidad es que en ellos se constituya su Resguardo, por lo cual se pide que les sean titulados como propiedad colectiva:

Tabla 1. Predios solicitados

Predio	Área según Título	Área según levantamiento URT	Área según Catastro
El Cerrito	130,42 ha	131,54 ha	100,41 ha
Palmiras	54,53 ha	58,64 ha	51,12 ha
Nuevo Sincelejo	115,18 ha	113,64 ha	72,37 ha
Nuevo Hato	167,37 ha	No levantado	157,13 ha
Total	467,5 ha	303,82 ha*	381,03 ha

Nota: Adaptado de “Demanda de restitución de derechos territoriales en favor del asentamiento indígena Wayúu de Nuevo Espinal”, por URT, 2014.

* No incluye el área del predio Nuevo Hato.

Los miembros de la comunidad indígena de Nuevo Espinal ocupan estos predios de manera colectiva, aunque los mismos cuentan con matrículas inmobiliarias individualizadas sin ninguna medida de protección para su uso u ocupación, a pesar de que están solicitados para la constitución del Resguardo; de hecho, en estos predios se han iniciado desde hace ya varios años, procesos de concesiones mineras, además de formas de tenencia por parte de particulares, tal y como lo indica el informe de caracterización (INER, 2013). Las implicaciones detalladas de estas circunstancias han sido tratadas durante la etapa judicial, en la que terceros, quienes se consideraron con derechos sobre los predios, plantearon sus oposiciones a las pretensiones de la comunidad indígena, en los términos en los que lo determina la ley. Será finalmente en la instancia judicial en donde se tomen decisiones definitivas sobre el territorio.

Actualmente, el asentamiento wayúu de Nuevo Espinal se encuentra en un riesgo similar al sufrido en 1993, ya que el proceso de expansión de la actividad del Cerrejón de nuevo está afectando ambientalmente el territorio y el tejido social de la comunidad: el lugar en el que se depositan los desechos de

la actividad extractiva se encuentra aproximadamente a cinco kilómetros de los predios objeto de restitución. Mientras tanto, los cuatro predios, que son colindantes, en los que la comunidad pretende que se constituya su Resguardo, están en medio de otros inmuebles que son propiedad del Cerrejón y de otras empresas mineras que tienen presencia en la región como el grupo BHP Billiton (angloaustraliano), la multinacional Anglo American (Sudáfrica) y la compañía Glencore (Suiza). Así como en 1975 la actividad minera dividió el territorio del pueblo wayúu (Acosta, 1995, p. 14), actualmente la actividad de estas empresas está cercando el territorio que hoy ocupa la comunidad Wayúu de Nuevo Espinal. De hecho, debido a que los predios colindantes son privados, las empresas han cerrado la única vía de acceso, por lo cual Nuevo Espinal está quedando completamente aislado; esto sucede a pesar de que en el país ningún particular puede cerrar vías de acceso que tienen carácter público.

Por otra parte, según los datos de la Agencia Nacional de Minería⁶⁸, el municipio de Barrancas se encuentra concesionado en su totalidad para explotación minera, y los predios solicitados por la comunidad de Nuevo Espinal han sido explorados. En el subsuelo, además de carbón, se ha encontrado cobre, lo que ha despertado nuevos intereses de particulares en esos territorios. Ante esta situación, los miembros de la comunidad, que han visto su tranquilidad amenazada por la constante presencia de personas extrañas en la zona, temen que la violencia se recrudezca por estos intereses. Sin embargo, también afirman que “hay que tratar de soñar porque aquí todavía estamos soñando de que si queremos crecer pa’llá hay tierra...”⁶⁹. Los integrantes del asentamiento esperan que no haya un segundo desplazamiento por las mismas razones que causaron el primero, sino que el Estado y las multinacionales respeten sus derechos territoriales.

De acuerdo con la información recogida en las visitas a campo por el equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP, durante

⁶⁸ Ver portal de mapas Tierra Minada (2015), disponible en <https://sites.google.com/site/tierraminada/home>.

⁶⁹ Entrevista realizada al Gobernador del Cabildo (2014), por investigadoras de Cinep/PPP el 18 de noviembre de 2014.

el proceso de caracterización para la restitución, hizo falta una mayor profundización de las formas de vida indígena y de las afectaciones de las que han sido víctimas los miembros del asentamiento. Esta crítica, realizada por varios miembros de la misma comunidad, tiene que ver con un factor que ellos señalan con mucha preocupación: la falta de personal bilingüe en las entidades que han acompañado el proceso desde el inicio, que hiciera posible que la socialización y difusión de la información fuese masiva, ya que la mayor parte la comunidad no habla ni entiende español.

Etapa judicial

La demanda fue instaurada por la URT el 7 de marzo de 2014 en el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar, luego de que la comunidad consintiera en que dicha entidad asumiera la representación judicial. Como parte de las costumbres culturales wayúu, la comunidad legitimó para sí misma el proceso en el llamado *círculo de la palabra*. Esta práctica tradicional consiste en que todos los miembros de la comunidad se toman de las manos formando un círculo y conversan sobre temas que la afectan positiva o negativamente. En este caso, el acto fue realizado en marzo, en los predios que ocupan, y allí la comunidad avaló, en su propia lengua, la demanda interpuesta para que sus derechos territoriales sean respetados y garantizados.

La demanda, además de hacer un contexto de los hechos por los cuales la comunidad de Nuevo Espinal es sujeto de restitución de sus derechos territoriales en el marco del Decreto Ley 4633, da cuenta de las pretensiones que la comunidad hizo explícitas ante la URT durante la etapa administrativa del proceso, y que quedaron plasmadas en el documento presentado ante el juez (URT, 2014, num. 7, pretensiones). Estas pretensiones pueden dividirse en cinco grupos:

1. Respeto y garantía del derecho fundamental a la restitución:

Entidades involucradas: Unidad de Restitución de Tierras y todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas (SNARIV).

Primera Pretensión: se solicita la protección del derecho fundamental a la restitución de tierras abandonadas y despojadas a causa del conflicto armado interno a favor del asentamiento de Nuevo Espinal, esto es, sus derechos territoriales sobre los predios objeto de restitución.

2. Seguridad jurídica de tenencia de la tierra:

Entidades involucradas: Incoder

Oficina de Instrumentos Públicos

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Comité de Justicia Transicional del municipio de Barracas

Segunda pretensión: solicita al juez la aclaración de los linderos del bien fiscal denominado El Cerrito, teniendo en cuenta el uso cultural indígena que le da la comunidad. En ese sentido, se solicita también aclarar los linderos sobre las ocho hectáreas que ocupa irregularmente el Sr. Hermes Brito Frías, tras un corrimiento injustificado del lindero de su propiedad y cesar la perturbación ocasionada, con el fin de brindar garantías para el disfrute efectivo del territorio.

Tercera pretensión: se pide cancelar la prohibición de inscribir enajenaciones que recaen sobre el predio Hato Nuevo, para que se pueda constituir de manera pronta el Resguardo de la comunidad wayúu de Nuevo Espinal.

Cuarta pretensión: insta a finalizar el proceso de constitución del Resguardo, de conformidad con el numeral del artículo 166 del Decreto 4633 de 2011, previa rectificación del estudio socioeconómico de acuerdo con la información contenida en el informe final de caracterización de afectaciones territoriales, que sirvió de base para la presentación de la acción judicial, y en el que se da cuenta del corrimiento irregular de linderos.

Quinta pretensión: se solicita la delimitación, de manera clara y visible, del Resguardo, y evitar con esto posibles perturbaciones de la propiedad. Igualmente, se solicita que con la participación y concertación de las autoridades del asentamiento, se ponga en conocimiento de todos los particulares, actores e instituciones que se encuentren en la zona, la presencia de la comunidad wayúu de Nuevo Espinal.

Sexta pretensión: se solicita la inscripción de la sentencia en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios restituidos, de conformidad con el artículo 166 numeral 8 del Decreto Ley 4633 de 2011.

Octava pretensión: se solicita la actualización de los registros cartográficos y alfa numéricos de los predios que se reclaman, con la finalidad de actualizar la información a partir de los levantamientos topográficos e informes técnicos catastrales que se anexan a la demanda.

3. Garantías de seguridad y no repetición para los miembros de la comunidad:

Entidades involucradas: Fiscalía General de la Nación

Unidad Nacional de Protección

Undécima pretensión: se insta al esclarecimiento de la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición y a desarchivar y dar impulso al proceso penal que adelanta la Fiscalía Segunda Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializado de Riohacha. Para tal fin, se solicita un espacio de seguimiento de las demás investigaciones originadas en los hechos victimizantes que

han sufrido los integrantes del asentamiento wayúu de Nuevo Espinal.

Duodécima pretensión: está encaminada a lograr la implementación de estrategias para evitar el subregistro en la denuncia de los hechos violentos que azotan el territorio de Nuevo Espinal e incorporar un protocolo con enfoque étnico diferencial concertado con la comunidad, que facilite la denuncia y el acercamiento de la población wayúu hacia las instituciones del Estado.

Quinceava pretensión: se pide el diseño de un plan especial de protección para las autoridades tradicionales y líderes de la comunidad wayúu de Nuevo Espinal y sus familias, concertado con ellos, desde un enfoque étnico diferencial.

4. Garantía de derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y ambientales:

Entidades involucradas: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

Agencia Nacional de Minería

Direcciones de Consulta Previa y de Asuntos

Indígenas del Ministerio del Interior

Instituciones privadas: Complejo carbonífero El Cerrejón

Séptima pretensión: se solicita constituir una servidumbre de paso sobre el trazado de la carretera Barrancas - Nuevo Espinal, que cruza el predio “Las Casitas”, con la finalidad de evitar confinamiento de la comunidad wayúu reclamante.

Catorceava pretensión: se encamina a la elaboración de un diagnóstico mediante el cual se identifiquen los impactos ambientales en el territorio, sirviendo de base para un plan de mitigación y restauración de los ecosistemas

naturales y permitir una reparación integral en términos de recuperación de la economía tradicional de subsistencia indígena, especialmente planes de recuperación de las fuentes de agua y especies nativas en la región.

Dieciseisava pretensión: se solicita la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se otorgaron títulos mineros, concretamente el título minero para la explotación de carbón, en consideración a que se configura la presunción legal contenida en el numeral 1 del artículo 164 del Decreto Ley 4633 de 2011.

Diecisieteava pretensión: pide negar las solicitudes de estudio y trámites de títulos mineros existentes dentro del territorio reclamando por la comunidad, a fin de protegerlo y garantizar la efectividad de la restitución de los derechos territoriales. Así mismo, prevenir que si eventualmente en zonas aledañas al territorio se concesiona la explotación minera, esta se haga de forma sostenible y bajo la observación de los derechos de este grupo étnico.

Dieciochoava pretensión: se exige que ante una eventual reubicación o traslado del asentamiento wayúu de Nuevo Espinal, se supervise y asegure el cumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa y el cumplimiento de los requisitos establecidos para la reubicación en los estándares internacionales y nacionales sobre la materia. Lo anterior considerando el riesgo existente de que se vuelvan a presentar afectaciones territoriales por las razones expuestas en la demanda, que limitarían el uso del territorio.

5. Acceso a la verdad, justicia y reparación integral:

Entidades involucradas: Unidad Administrativa especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

Centro Nacional de Memoria Histórica

Novena pretensión: se solicita inscribir a la comunidad en el Registro Único de Víctimas como sujeto colectivo de derechos, y a cada uno de los integrantes que haya sufrido daños individuales, de conformidad con las

disposiciones contenidas en el Decreto Ley 4633 de 2011 y los estándares de reparación integral señalados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Décima pretensión: se pide la caracterización de daños y afectaciones y que, con base en esta, se diseñe un Plan Integral de Reparación que permita el restablecimiento de los derechos vulnerados y un Plan de Retorno Integral bajo los principios de dignidad, sostenibilidad y voluntariedad y con enfoque diferencial étnico.

Treceava pretensión: se solicita una investigación que reconstruya la memoria histórica y los impactos de las afectaciones territoriales ocasionados por el conflicto armado interno sobre el asentamiento wayúu de Nuevo Espinal.

Oposiciones a la solicitud de la comunidad indígena

En el inicio de la etapa judicial se presentaron dos oposiciones a la solicitud del asentamiento de Nuevo Espinal, ambas relacionadas con el predio vinculado a la pretensión de restitución, denominado El Cerrito. La primera tiene que ver con un conflicto de linderos entre el predio El Cerrito y un predio colindante denominado San Francisco, que actualmente es ocupado por Hermes Brito Frias, esposo de una de las integrantes de la comunidad indígena, quienes —de acuerdo a la demanda— ocupan, de forma indebida, ocho hectáreas de dicho predio. La otra oposición la encabezó el señor Gilberto Daza quien tiene un título minero para la explotación de carbón en el mismo predio, con una vigencia de 24 años (hasta el 2 de diciembre de 2039) y prorrogable por treinta años más (URT, 2014, num. 5, hechos).

Estas dos oposiciones en contra de las pretensiones de la comunidad indígena de Nuevo Espinal obligaron a que el juez remitiera el caso al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, pues conforme a la norma, cuando hay oposiciones, los casos, aunque son sustanciados por los jueces, no son decididos por estos, sino que serán fallados por las salas de tribunales. En el proceso de verificación probatoria ordenado por el juez, el señor Daza, quien tiene el título minero del predio El Cerrito, retiró su alegato del proceso, por lo cual solamente se

mantuvo la oposición del señor Frías, quien argumenta que ocupa y explota el predio desde 1999, año en el que el Incora le adjudicó el predio San Francisco, del que hoy es propietario. Ante esta circunstancia, el caso fue remitido a la Sala competente en el primer trimestre del año 2015, 14 meses después de que la demanda fuera interpuesta.

La comunidad de Nuevo Espinal sigue sufriendo las afectaciones sobre sus derechos territoriales sin que la institucionalidad actúe de forma expedita para evitarlo. Además de las dificultades que representa el desconocimiento de la lengua wayúunaiki por parte de los funcionarios encargados de acompañar el proceso, los miembros de la comunidad han perdido la confianza en las instituciones locales, ya que, según ellos, no se han cumplido los compromisos adquiridos con esta, toda vez que junto a la solicitud de restitución de sus derechos territoriales, la comunidad ha solicitado se inicie un proceso de reparación colectiva, y tal reclamo no se ha materializado hasta la fecha. Esto se debe a que pese a que la norma plantea que la caracterización sea un proceso que adelanten conjuntamente tanto la Unidad de Restitución de Tierras como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el que la primera sea responsable del tema de afectaciones y daños territoriales y la segunda de los hechos victimizantes para la formulación del plan de reparación colectiva, las dos unidades no han logrado coordinar sus procesos y los tiempos y mecanismos de sus intervenciones no coinciden, por lo cual el proceso de restitución de tierras inició primero que el que debe surtir para la construcción del plan de reparación colectiva.

Conclusiones

El enfoque diferencial para comunidades étnicas presente en la política de reparación integral y, dentro de esta, en su componente de restitución de tierras aplicado en un contexto tan complejo, que incluye afectaciones individuales y colectivas por causa del conflicto armado y violaciones a derechos territoriales por procesos extractivos como el de este caso, es un reto

para la institucionalidad en el marco del reconocimiento y la garantía de los derechos territoriales para estas comunidades.

Una de las afectaciones sufridas por la comunidad de Nuevo Espinal es que el Resguardo no hubiera sido constituido desde su solicitud, ya que esto significó una mayor vulnerabilidad de la comunidad, en tanto que la falta de seguridad jurídica sobre el territorio implicó un mayor daño en su tejido social, cultural y simbólico, toda vez que los predios ocupados han sido objeto de exploración de recursos como carbón y cobre, de concesiones para la explotación de estos minerales, y de posesiones de particulares no miembros de la comunidad.

La responsabilidad del Estado en este aspecto no solamente tiene que ver con la falta de diligencia en la constitución del Resguardo retrasada en más de quince años, sino en la omisión a la hora de implementar medidas de protección de comunidades indígenas, derivadas de tratados suscritos por el país desde los años noventa y desarrolladas en extensión por la Corte Constitucional que ordenó mediante el Auto 004 de 2009 crear planes de salvaguarda para las comunidades indígenas que hubieran sufrido vulneraciones a sus derechos en medio del conflicto armado. Para el caso del asentamiento de Nuevo Espinal, si bien actualmente participa en la elaboración de tal plan, este todavía no está terminado y no se han establecido medidas cautelares para su protección mientras culmina tal proceso⁷⁰.

Más allá del proceso de restitución en el marco de la política de reparación integral a víctimas del conflicto, el Estado tiene un deber constitucional con las comunidades indígenas que, para este caso, no ha sido cumplido: los derechos sobre el territorio se vieron profundamente vulnerados por las condiciones del contexto relacionadas con la actividad extractiva a gran escala, particularmente la realizada por el complejo El Cerrejón. Las afectaciones ambientales, territoriales y sociales consecuencia de la misma, que ocasionaron la reubicación de la comunidad de Nuevo Espinal, fueron una causa subyacente por la

⁷⁰ Demanda de restitución de derechos territoriales en favor del asentamiento indígena Wayúu de Nuevo Espinal, UAEGRDT, 2014. Inciso veintisieteavo, Numeral 5. Hechos.

que sus miembros se convirtieron en víctimas de los hechos de violencia que hoy los hacen sujetos de restitución y reparación integral.

Así, los predios que hoy ocupan se encuentran ubicados en una región en la que convergen diversas condiciones que la hacen un foco de violencia, ya que además de ser un valle formado entre la Serranía del Perijá y la Sierra Nevada de Santa Marta, es una zona fronteriza del país. Esta configuración geográfica convierte al sector en un:

[...] escenario atractivo para diversos actores armados, no solo por ser un corredor estratégico de salida de mercancías de contrabando y narcotráfico hacia el mar Caribe, sino también porque los paisajes montañosos [...] han servido de escondites propicios para ellos desde su aparición en la zona a inicios de los años setenta. (Cinep/PPP, 2014, p. 3).

Otro elemento para concluir es la falta de profesionales bilingües en lenguas nativas que ha dificultado el proceso de socialización y difusión del Decreto Ley y, por tanto, también su implementación acorde a los principios constitucionales de reconocimiento y garantía de los derechos de comunidades indígenas.

La restitución de los derechos territoriales de las comunidades indígenas actualmente no cuenta con un enfoque integral que permita que las formas de vida de dichas comunidades sean dignas. En primera medida, la garantía de los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DHESCA) sigue siendo muy precaria, ya que ámbitos como el de educación, en todos sus niveles, sigue siendo de difícil acceso para los miembros de la comunidad, y esto genera falta de oportunidades laborales en condiciones dignas: muchas de las mujeres wayúu de la comunidad de Nuevo Espinal se emplean en servicios domésticos y los hombres como jornaleros o trabajadores en puestos ocasionales en las minas de carbón y cobre, con salarios muy bajos y horarios extendidos que en ocasiones no son compatibles con actividades comunitarias propias de su cultura.

Este proceso de restitución en particular hace parte de un contexto en el que la actividad minera representa un gravísimo riesgo para la garantía de los DHESCA, no solo para comunidades indígenas sino para la población rural que habita este tipo de zonas en las que prevalece el interés por consolidar el modelo de desarrollo basado en tal actividad: ante una precaria presencia del Estado, reflejada en una oferta institucional mínima, la empresa termina por reemplazar ciertas funciones cuya responsabilidad es exclusiva del Estado Social de Derecho, como la Constitución lo consagra.

Por último, es evidente que los tiempos en el trámite judicial se han extendido demasiado y por fuera de lo establecido en la ley, pues la demanda fue radicada en marzo de 2014 y terminándose el año 2015 aún no se ha proferido sentencia. Ante esto cabe preguntarse por qué no se están cumpliendo los términos previstos en la norma para la duración del proceso judicial, que otorgan cuatro meses para proferir la decisión⁷¹; y cabe cuestionarse sobre la manera como una Sala Especializada en Restitución de Tierras, como la del Tribunal de Cartagena, puede estar enfrentando altos niveles de congestión, ya que el volumen de casos que están llegando a su conocimiento es elevado pues recibe todos los casos que tienen oposición y provienen de los juzgados de Cartagena, Carmen de Bolívar, Valledupar, Sincelejo y Santa Marta, y no los está tramitando en los términos ordenados por la ley. Esta mora judicial afecta gravemente a las comunidades, que no solo llevan años esperando la protección de sus derechos, sino que ahora ya completan casi dos años en el trámite de restitución que se suponía debería ser más expedito, justamente por estar en un marco de justicia transicional.

Recomendaciones

Teniendo en cuenta que todas las órdenes de los fallos dictados en restitución de tierras deben tener un plazo concreto, dirigirse a las entidades

⁷¹ Por remisión expresa que hace el artículo 158 del Decreto Ley 4633 de 2011, es aplicable al proceso de restitución para indígenas la disposición del párrafo 2 del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 conforme a la cual “El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima.”

competentes y tener en cuenta la aplicación de los enfoques diferenciales étnico, de género y de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), se recomienda a las instituciones del SNARIV con competencia en los casos de restitución de derechos territoriales a comunidades indígenas:

- La protección del derecho fundamental a la restitución de tierras en procura de que todas las entidades involucradas respondan a una estrategia institucional para la atención y la reparación integral de las comunidades; y que sean la URT y la UARIV, a través de sus direcciones de asuntos étnicos, las entidades encargadas de crear dicha estrategia.
- La aplicación integral de las disposiciones de reparación y restitución de derechos de los pueblos indígenas conforme al Decreto Ley 4633 de 2011 y los estándares internacionales relacionados, con mecanismos eficientes de coordinación que garanticen la plena participación de las víctimas. En particular, en el caso de las sentencias que restituyen derechos territoriales a las comunidades indígenas, su cumplimiento y la aplicación de las medidas ordenadas debe concertarse con las autoridades indígenas, tal como lo ordena en Decreto Ley 4633 en sus artículos 23, 54, 101, entre otros.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión y restitución de Tierras – URT:

- Tener en cuenta la caracterización de daños y afectaciones en la que se incluyen aspectos ambientales, sociales, culturales y simbólicos al territorio y las comunidades, para que, con base en esta, se diseñe el Plan Integral de Reparación que permita el restablecimiento de los derechos vulnerados y el Plan de Retorno Integral —en caso de ser pertinente—, de manera que

la información ya recabada en la comunidad por la URT se utilice por la UARIV y no se produzca un desgaste innecesario de la comunidad preguntándole por temas que ya están contenidos en el ejercicio de caracterización.

- Es necesaria la reconstrucción de un contexto de violencia amplio en el que se tengan en cuenta las victimizaciones en contra de los miembros de las comunidades responsabilidad de diversos actores, y no solo de los grupos armados ilegales.
- Es importante una adecuada capacitación de sus funcionarios en materia de enfoque diferencial y en lenguas nativas —o contratación de profesionales bilingües o de intérpretes indígenas—, lo cual servirá para la correcta socialización de los procedimientos a seguir en todas las etapas del proceso de restitución de derechos territoriales.

A la Fiscalía General de la Nación:

- El establecimiento de una Comisión especial de investigación e impulso de los hechos de violencia en contra el pueblo Wayúu, al igual que su inclusión en el programa integral de acción para la atención adecuada a los grupos étnicos.

A los jueces y magistrados de restitución de tierras, como encargados de fallar la restitución de derechos territoriales para comunidades indígenas, se les recomienda:

- Hacer un trabajo concienzudo de análisis de los casos, pero igualmente procurar respetar los términos establecidos por la ley para la toma de decisiones, pues de lo contrario la justicia especializada en restitución de tierras desvirtuará una de sus principales características como es la de ofrecer un trámite expedito.

- Tener en cuenta las órdenes dictadas en las sentencias de restitución de derechos territoriales que ya se han proferido en otros despachos en cuanto aborden temas similares, en particular aquellas tendientes a lograr:
- La formación a los líderes y demás miembros de las comunidades en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derechos territoriales y alcance del derecho a la propiedad colectiva, así como capacitaciones en el Sistema General de Participación y Regalías, identificación de conflictos interétnicos y resolución de conflictos.
- El otorgamiento de facilidades y apoyo para el acceso a subsidios de vivienda rural.
- La garantía en el acompañamiento y la entrega de proyectos productivos y el apoyo a la producción de alimentos.
- La construcción y adecuación de puestos de salud y contratación de personal médico, así como de centros educativos bilingües.
- La realización de censos poblacionales.
- El diseño y desarrollo de programas de formación en prevención, auto protección y seguridad colectiva y en consulta previa libre e informada, que redundará en la reducción de la violencia y las violaciones a los derechos de las comunidades, generadas por todo tipo de actores interrelacionados con los territorios.

Finalmente, se recomienda al *Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala Civil especializada en Restitución de Tierras*, encargado de fallar en el caso de Nuevo Espinal:

- Acoger todas las pretensiones de la demanda, ya que la mayor parte de estas tienen un enfoque garantista para la restitución de los derechos territoriales de la comunidad en cuestión.
- Emitir órdenes a las entidades competentes tendientes a la reintegración de las familias que se disgregaron en los hechos de desalojo, desplazamiento y reubicación del asentamiento indígena Wayúu de Nuevo Espinal, teniendo en cuenta los principios de dignidad, sostenibilidad y voluntariedad, para lograr la reconstrucción del tejido social y cultural de la comunidad.
- Instar a la revocatoria de los títulos de explotación minera en predios ubicados alrededor de aquellos objeto de restitución y al cese de la actividad de expansión hacia ellos, particularmente del depósito de desechos de la extracción minera del Complejo Carbonífero el Cerrejón, con el fin de mitigar las afectaciones ambientales al territorio, a los miembros de la comunidad, a los animales y a la tierra.
- Contribuir a la recuperación plena del ejercicio de los derechos territoriales vulnerados a la comunidad, a través del reconocimiento de los factores vinculados y subyacentes al conflicto armado interno, incluyendo las afectaciones ocasionadas por la actividad minera del Complejo Carbonífero el Cerrejón.

Referencias

Acosta, M. I. (1995). *Indígenas, reubicación y medio ambiente (Tesis para optar por el título en Antropología Social)*. Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá, D.C., Colombia.

Cinep/PPP [Equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP]. (2014). *El Toco: la alianza entre funcionarios y paramilitares para despojar*. Recuperado de <http://www.Cinep.org.co/publicaciones/es/producto/el-toco-la-alianza-entre-funcionarios-y-paramilitares-para-despojar/>

Comunidad de Nuevo Espinal. (2013). *Reseña Histórica de la comunidad Nuevo Espinal. Documento inédito realizado por la comunidad de Nuevo Espinal para el proceso de restitución de derechos territoriales mediante el Decreto Ley 4633 de 2011*. Documento inédito.

Congreso de la República. *Ley 1448 de 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 48096 de junio 10 de 2011 (2011).

Corte Constitucional de la República de Colombia. Auto 004 de 2007. Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 21 de septiembre de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión (2007).

Gobernador del Cabildo. *Entrevista investigadoras Cinep/PPP* [transcripción entrevistas Nuevo Espinal]. Archivos Cinep/PPP, Bogotá, Colombia.

- INER [Instituto de Estudios Regionales]. (2013). *Caracterización de las afectaciones territoriales de la comunidad indígena Wayúu de Nuevo Espinal–Barrancas*. Guajira, Colombia.
- Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras [Juzgado Primero Civil Especializado en Restitución de Tierras de Popayán]. *Sentencia del 01 de julio de 2015*. Radicado: 071 (2015).
- Ministerio del Interior. (2012). *Ley de víctimas y restitución de tierras y decretos reglamentarios. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia
- ONIC [Organización Nacional Indígena de Colombia]. (s.f.). *Lanzamiento de la obra: “Compilación y selección de los fallos y decisiones de la Jurisdicción Especial Indígena 1980-2006”*. Recuperado de www.redjudicial.com/redjudicial/index/noticias/IntervencionPteOnic.doc.
- Tierra Minada. (2015). *Cartografía de actividades minero-energéticas en Colombia*. Recuperado de <https://sites.google.com/site/tierraminada/home>
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, [Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras]. *Sentencia del 23 de septiembre de 2014. M.P. Vicente Landinez Lara*. Radicado: 27001312100120140000500 (2014).
- OIT [Organización Internacional del Trabajo]. (1989). *Convenio núm. 169 de la OIT. C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf

- ONU [Organización de las Naciones Unidas]. (s.f.). *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*. A/HRC/4/18. Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 1397 de 1996. Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concentración con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 42853 de agosto 12 de 1996 (1996).
- URT [Unidad de Restitución de Tierras]. (2014). *Demanda de restitución de derechos territoriales en favor del asentamiento indígena Wayúu de Nuevo Espinal*. Presentada ante el Juzgado Primero Civil especializado en Restitución de Tierras de Valledupar. Expediente judicial caso de restitución de tierras de Nuevo Espinal, Colombia.
- URT [Unidad de Restitución de Tierras]. (2015). *Informe de Gestión – Plan de Acción a 31 de diciembre de 2015*. Recuperado de https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447597/Informe+de+gesti%C3%B3n_URT_31122015_V5.pdf/30941989-f6c1-40bc-9649-4829f18c6e52
- Yanama [Organización Indígena de La Guajira – Yanama]. (1990). *Informe sobre la situación actual de la comunidad de Espinal, Municipio de Barrancas*, Corregimiento de Hatonuevo. Contaminación Ambiental y Salud. Yanama, Guajira, Colombia.

El enfoque de género en la restitución de tierras

Adriana Patricia Fuentes López*

Introducción

Uno de los elementos esenciales que se imponen en la política pública de atención y reparación integral a víctimas es la necesidad de introducir los enfoques diferenciales, a través de los cuales se busca atender a la población que, por circunstancias particulares, tiene el derecho de contar con un tratamiento especial con respecto a los demás.

La Ley 1448 de 2011, que hace parte del desarrollo de dicha política, debe responder al enfoque diferencial, como expresamente lo establece en varios de sus contenidos, para que este sea aplicado en la atención, la asistencia y la reparación integral de los grupos expuestos a mayor riesgo por las violaciones contempladas en su artículo 3⁷², a saber, los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad, las mujeres, los miembros de comunidades étnicas, los campesinos, los líderes sociales, los miembros de organizaciones sindicales, los defensores de derechos humanos, las víctimas de desplazamiento forzado y la población LGBTI⁷³.

En este artículo nos concentramos específicamente en el enfoque diferencial de género —que busca que se reconozcan, en el marco de la atención y reparación especial, las relaciones desiguales entre hombres y mujeres y las discriminaciones históricas que estas últimas han padecido como consecuencia de roles socialmente atribuidos—, para encontrar las medidas que permitan avanzar hacia un mayor equilibrio. Este, que es un principio orientador de todas las políticas dirigidas a las víctimas, se expresa también en la restitución de tierras.

* Este texto fue elaborado en junio de 2015 y algunos de sus contenidos actualizados en diciembre del mismo año.

⁷² Conforme al artículo 3 de la Ley 1448 de 2011:

Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, *ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*. (Congreso de la República, 2011, art. 3).

⁷³ La sigla corresponde a Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales.

Esbozaremos por tanto algunos de los aspectos más destacados que resultan del análisis de la forma como las mujeres participan en los procesos de restitución de tierras, y de la manera como tanto la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) como los jueces y magistrados especializados en restitución han venido concibiendo el tema, al igual que la forma como otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) han recibido órdenes en sentencias de restitución que se relacionan con el enfoque diferencial a favor de las mujeres víctimas.

Así, se pretende analizar de qué forma la restitución de tierras está contribuyendo efectivamente a superar las condiciones de exclusión y discriminación históricas a las que han estado sometidas las mujeres y, en particular, las mujeres rurales; o si por el contrario, aún no se logra ir más allá de la aplicación de un enfoque diferencial nominal y se continúa sin una mejora efectiva de las condiciones de vida de las mujeres víctimas del conflicto armado. En la búsqueda de este último aspecto se formulan algunas recomendaciones a las entidades encargadas, para contribuir con el avance en la materialización de los derechos de las mujeres en el marco de los procesos de restitución de tierras.

Aspectos generales sobre el enfoque diferencial

El enfoque diferencial es una manera de entender las vulnerabilidades, exclusiones y discriminaciones históricas sufridas por ciertos grupos poblacionales en razón de sus características particulares (edad, género, pertenencia étnica u orientación sexual). Por tanto, las leyes y las políticas públicas deben reconocer esas vulnerabilidades, exclusiones y discriminaciones e identificar las necesidades e intereses particulares de las poblaciones afectadas, para brindar un tratamiento diferenciado que conduzca a su protección y a la modificación de las estructuras sociales y culturales que fundamentan dichas discriminaciones.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia entiende el enfoque diferencial de dos maneras: como una lectura de la realidad que hace visibles las formas de discriminación

y como una guía para la acción de las instituciones encargadas de atender y proteger (OACNUDH, 2014). Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) brinda una noción sobre el tema al decir que:

El enfoque diferencial es un método de análisis, de actuación y de evaluación de la población, basado en la protección de los derechos fundamentales de las poblaciones desde una perspectiva de equidad y diversidad. En ese sentido, considera la complejidad de la situación de pobreza como algo diferencial según el tipo de sujeto, y por otro lado, promueve una visión múltiple de las opciones de desarrollo, respetando la diversidad étnica y cultural. (DNP, 2012, p. 23).

El enfoque diferencial es también un imperativo derivado del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que es enfático en reconocer que ciertos pueblos y grupos tienen necesidades de protección diferenciada basada en situaciones específicas de vulnerabilidad manifiesta o de inequidades y asimetrías históricamente constituidas en las sociedades a las que pertenecen. Igualmente existe consenso sobre la necesidad de incluir el enfoque diferencial en las políticas públicas, a lo cual ha contribuido enormemente la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. Particularmente, en lo referente a la política de atención y reparación a víctimas, ha quedado claramente establecido que uno de sus componentes fundamentales debe ser el enfoque diferencial, convirtiéndose en uno de los principios que guía la implementación de todas las medidas de atención, asistencia y reparación.

Enfoque diferencial de género en la restitución de tierras

El enfoque diferencial de género considera la forma como se entienden y se deben asumir las diferencias existentes en la sociedad por razón de los roles social y culturalmente construidos y asignados a hombres y mujeres, más allá de las diferencias biológicas entre ambos. En nuestras sociedades,

el género ha sido construido bajo modelos de socialización heterosexual y patriarcal que han implicado una serie de circunstancias históricas desventajosas, particularmente para las mujeres, a quienes se les ha asignado el rol de cuidadoras de los hijos u otras personas, del hogar y de las labores domésticas, dejando a los hombres el rol de proveedores de sustento (Guzmán & Chaparro, 2013).

Ante esto, el enfoque diferencial de género busca el reconocimiento de las necesidades específicas de mujeres y hombres, para desde allí poder analizarlas y generar medidas que incidan sobre las situaciones históricas de discriminación, con el objeto de permitir la igualdad real y efectiva entre ambos. Desde esta mirada se pretenden desarrollar e impulsar acciones que propicien el ejercicio de ciudadanía de las mujeres y que disminuyan las brechas de género (CONPES, 2013).

En el contexto del conflicto armado, el enfoque diferencial de género sirve para visibilizar la desproporción con que las mujeres sufren los hechos de violencia, los riesgos que enfrentan y los retos específicos para reclamar sus derechos. Como lo ha reconocido la Corte Constitucional, los impactos del conflicto armado sobre las mujeres son desproporcionados, diferenciados y ameritan la intervención especial del Estado. El alto tribunal ha establecido que la violencia ejercida en el conflicto armado interno colombiano victimiza de manera agudizada a las mujeres, debido a que, por su condición de género, están expuestas a riesgos particulares. Igualmente, en relación con los riesgos de ser despojadas de sus tierras, la Corte ha expresado que la situación de indefensión jurídica en sí misma ubica a las mujeres en mucho mayor riesgo de ser despojadas de su propiedad por los actores armados al margen de la ley, con mayor facilidad que a los hombres, a través de amenazas de hecho y maniobras jurídicas fraudulentas que las mujeres están mal posicionadas para resistir o contrarrestar efectivamente (Corte Constitucional, 2008).

En igual medida, la Corte ha precisado que cuando se produce la pérdida de su proveedor económico —usualmente titular y conocedor de los derechos sobre la tierra y bienes inmuebles—, por causa del conflicto armado, el desconocimiento de las mujeres respecto de sus derechos y su mayor vulnerabilidad

terminan por facilitar el despojo a manos de los grupos armados en conflicto (Corte Constitucional, 2008).

Dentro de esos riesgos específicos identificados por la Corte para las mujeres, está el de ser despojadas de sus tierras y patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales. En consecuencia, es necesario que las políticas públicas para enfrentar el despojo tengan en cuenta estas circunstancias especiales, y adopten medidas específicas que permitan el reconocimiento de sus derechos y, desde un enfoque transformador, el mejoramiento de las condiciones que tenían las mujeres antes de los hechos victimizantes.

Cuantitativamente, la proporción de víctimas hombres y mujeres es similar⁷⁴, pero cualitativamente los efectos difieren considerablemente en razón de las inequidades e injusticias propias de la discriminación, la exclusión y la marginalización histórica contra estas últimas; estas condiciones no son ajenas a los procesos de restitución de tierras y responden a factores que trascienden las afectaciones generadas por el conflicto armado y que obedecen a la estructura de la distribución de la tierra en Colombia. Entre los elementos propios de la distribución de la tierra que afectan la restitución de forma diferenciada para las mujeres se cuentan:

- Precariedad en el acceso a la propiedad y ejercicio restringido de derechos sobre la tierra, debido a patrones patriarcales y distribución inequitativa de recursos.
- Informalidad en la tenencia de la tierra generalizada en el ámbito rural, que afecta de manera más aguda a las mujeres.
- Informalidad de las uniones sentimentales, lo cual dificulta la demostración jurídica de su existencia. Además, dinámicas familiares que llevan a que los hombres tengan múltiples y simultáneas relaciones afectivas.

⁷⁴ Con fecha de corte 1 de diciembre de 2015, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en su página web, informa que hay 3'751.011 mujeres y 3'760.394 hombres víctimas (Red Nacional de Información- Unidad para las Víctimas, s.f.).

- Escaso conocimiento de las mujeres sobre sus derechos como mujeres, como víctimas y como propietarias o poseedoras de tierras. Además, desconocimiento de los mecanismos que existen en el país para acceder a la satisfacción de dichos derechos.

Para contrarrestar lo anterior, la Ley 1448 de 2011 incorporó una serie de disposiciones que propenden por la materialización del enfoque diferencial a favor de las mujeres. Estos artículos fueron incluidos gracias a la labor de incidencia y visibilización que hicieron las mujeres víctimas y sus organizaciones, quienes plantearon la necesidad de tener medidas especiales que debían quedar plasmadas en la Ley. Así, quedaron establecidas como medidas de enfoque diferencial a favor de las mujeres las siguientes⁷⁵:

- Crear un programa especial para el acceso de las mujeres a la restitución de tierras.
- Disponer de ventanillas de atención preferencial.
- Contar en las entidades con personal capacitado en temas de género.
- Generar medidas para favorecer el acceso de las organizaciones o redes de mujeres a procesos de reparación.
- Habilitar áreas de atención a los niños, niñas y adolescentes y discapacitados que conformen el grupo familiar.
- Priorizar la sustanciación de las solicitudes en favor de madres cabeza de familia y de mujeres despojadas.

⁷⁵ Estas medidas están contenidas en los artículos 113, 114, 115, 116, 117 y 118 de la Ley 1448 de 2011.

- Priorizar la atención a las mujeres restituidas respecto a los beneficios consagrados en la Ley 731 de 2002 en materia de crédito, adjudicación de tierras, garantías, seguridad social, educación, capacitación y recreación, subsidio familiar, planes y programas de reforestación, y jornadas de cedulaación.
- Obtener el consentimiento expreso de las mujeres cuando las diligencias de entrega de predios restituidos en cabeza de estas vayan a contar con el acompañamiento de la fuerza pública.
- Expedir títulos de propiedad a nombre de los dos miembros de la pareja, aun cuando el cónyuge o compañero o compañera permanente no hubiera comparecido al proceso de restitución.

Igualmente, el Decreto 4829 de 2011 (Presidencia de la República de Colombia, 2011b), que reglamenta la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras (compilado en el Decreto 1071 de 2015), establece el enfoque diferencial como uno de los principios rectores de las actuaciones para el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF)⁷⁶ y en el Decreto 4800 de 2011 también se encuentra una medida de priorización para asignación y aplicación del subsidio familiar de vivienda conforme a las necesidades de los sujetos de especial protección constitucional, entre ellos las mujeres cabeza de familia víctimas⁷⁷.

Además de estas medidas expresamente estipuladas en las normas, es deber de las entidades a cargo de la implementación de la Ley diseñar todas las demás que sean necesarias para lograr materializar el enfoque diferencial.

⁷⁶ Artículo 2. *Principios rectores de las actuaciones para el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente*. Las inscripciones en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se registrarán por los principios generales y específicos en materia de restitución que contempla la Ley 1448 de 2011, y por los siguientes principios de las actuaciones administrativas:

[...]

2. Enfoque Diferencial. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas atenderá de manera preferencial a las personas a que se refieren los artículos 13 y 114 y 115 de la Ley 1448 de 2011. (Presidencia de la República de Colombia, 2011b, art. 2).

⁷⁷ Artículos 133 y 134 del Decreto 4800 de 2011 (Presidencia de la República de Colombia, 2011a).

Cómo se materializa el enfoque diferencial de género en el proceso de restitución de tierras

Etapas administrativas

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) ha adoptado una serie de medidas a partir de las cuales ha buscado implementar el enfoque diferencial de género y responder al mandato constitucional y legal. Así, en desarrollo del artículo 114 de la Ley 1448 de 2011, la Resolución 80 de 31 de enero de 2013 adoptó el “Programa de Acceso Especial para las Mujeres, Niñas y Adolescentes a la etapa administrativa del proceso de Restitución de Tierras Despojadas”. El programa contiene una serie de principios y establece como su orientación expresamente los enfoques de derechos y diferencial de género. Allí se definieron también cuatro líneas de acción: (i) fortalecimiento del enfoque de género en todas las actividades de la Unidad; (ii) empoderamiento de las mujeres, niñas y adolescentes sobre sus derechos a la tierras y a la restitución; (iii) alianzas y colaboración con otras entidades para lograr la documentación y atención de casos relacionados con mujeres, y (iv) incidencia en la etapa judicial de restitución de tierras.

Así mismo, en el formulario único a través del cual la URT recibe las solicitudes de ingreso al RTDAF, se contemplan algunas variables que apuntan a la identificación de las condiciones especiales de vulnerabilidad asociadas al género de los y las reclamantes. Por ejemplo, el actual formulario, además de la identificación del sexo de la persona que hace la reclamación, contiene una pregunta sobre la pertenencia a la comunidad LGTBI y una variable en la que se pregunta si la persona tiene o no la condición de cabeza de familia. También se indaga por su pertenencia étnica, lo cual además puede ayudar a saber si la reclamación debe ser atendida a través de la ruta especial establecida por los Decretos Ley para reparación a grupos étnicos⁷⁸.

⁷⁸ Estos decretos son el Decreto 4633 de 2011 para comunidades indígenas y 4635 de 2011 para comunidades afrocolombianas.

A 30 de noviembre de 2015, de las 85.962 solicitudes de ingreso al RTDAF recibidas por la URT en todo el país, el 40.9 % había sido presentado por mujeres, frente a un 58.7 % presentado por hombres. Un 0.01 % se declara perteneciente a la comunidad LGTBI.

Tabla 1. Solicitudes de ingreso al RTDAF por género

Solicitudes	Acumulado 30 de noviembre de 2015
Mujeres	35244
LGTBI	17
Hombres	52.467
Persona jurídica	210
Sin información	24
Total	85.962

Nota: Elaboración propia con datos suministrados por la URT a Cinep/PPP, adaptado de “Respuesta a derecho de petición Oficio URT–DJR-00016 de enero 25 de 2016”, por URT, 2016.

El formulario actual también cuenta con casillas para la identificación de datos de los miembros del núcleo familiar y el parentesco. Se tiene conocimiento de que la URT ha venido analizando la inclusión de otras variables para mejorar el reconocimiento de enfoques diferenciales ampliando la información sobre la pertenencia étnica, la caracterización de los tipos de discapacidad y el nivel de escolaridad. Lo anterior es de vital importancia, pues desde el formulario de solicitud se empieza a caracterizar a las poblaciones que merecen especial atención y, de esta manera, la URT podrá contar con la información necesaria para atenderlas de manera prioritaria y especializada a través de la gestión del proceso en las Direcciones Territoriales.

Por otro lado, en la etapa de estudio de las solicitudes, la URT ha implementado un acto administrativo llamado *de priorización* mediante el cual se organizan las solicitudes de ingreso al registro existentes en la microzona hasta ese momento, teniendo en cuenta la aplicación de criterios de enfoque

diferencial⁷⁹. No obstante, si bien este acto administrativo hace una ordenación de las solicitudes tomando en cuenta si estas provienen de mujeres cabeza de hogar, adulto mayor, personas en situación de discapacidad, entre otros, para su trámite prioritario, en la práctica termina siendo un acto meramente formal que no impacta la atención diferenciada para estas poblaciones. Además, la priorización se hace en seguida de la apertura de la microzona, pero más adelante cuando llegan nuevas solicitudes correspondientes a predios ubicados en la misma área, estas no se vuelven a ordenar para dar prevalencia a su trámite; por lo tanto, todavía no es claro cómo este acto administrativo conlleva efectivamente una priorización.

En el estudio de las solicitudes también se profundiza en la caracterización de los núcleos familiares, y es entonces cuando se evidencian de mejor forma las diversas circunstancias que son especialmente relevantes para las mujeres, determinando, por ejemplo, la existencia de un vínculo de pareja al momento de los hechos de abandono o despojo, si este se mantiene o no, si hay hijos e hijas que también pudieron ser afectados con el desplazamiento, y el aporte de las mujeres a la explotación de la tierra, entre muchos otros elementos. Para esta tarea de caracterización, la URT ha utilizado metodologías como la cartografía social, las líneas de tiempo y los genogramas, que complementan las entrevistas a los solicitantes y a través de los cuales:

[se] procura identificar los núcleos familiares de los reclamantes de tierras, teniendo en cuenta el contexto sociocultural, las dinámicas familiares, los impactos de la violencia y el reconocimiento del aporte productivo de cada miembro de la familia en los predios objeto de reclamación por vía de restitución. (URT, 2015, p. 4).

Vale destacar también que dentro de las directrices de la Dirección Social de la URT, se ha incorporado un concepto de familia que comprende a los

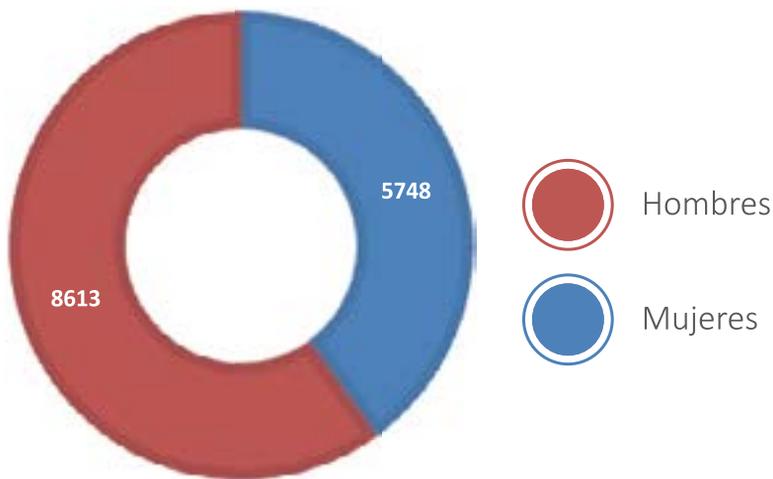
⁷⁹ Este Acto Administrativo está dentro de la documentación de la caracterización del proceso misional de Gestión Registro aprobado por la URT como parte de su mapa de procesos.

cónyuges y compañeros permanentes, a los padres y madres aunque no convivan en el mismo lugar, a los ascendientes y descendientes, a los hijos e hijas adoptivos y a todos los demás que de manera permanente integren la unidad doméstica.

La URT también tiene lineamientos para que se incluyan en el núcleo familiar a las parejas del mismo sexo, los hijos e hijas de crianza y las parejas de uniones múltiples al momento de los hechos. Este último punto reviste especial complejidad, pero es una de las realidades con las que se ha encontrado el proceso en la práctica; está ligado a la cultura en algunas regiones del país en las que se acepta y promueve la existencia de hogares con convivencias simultáneas de un hombre con dos o más parejas mujeres.

Del universo de solicitudes presentadas, de acuerdo con las cifras de la URT con corte a 30 de noviembre de 2015, un total de 28.771 solicitudes han superado el trámite administrativo, de las cuales 14.381 tienen decisión de inscripción en el RTDAF. De estas, 5.748 corresponden a mujeres y 8.613 a hombres. Las restantes 19 corresponden a personas jurídicas y 1 a LTGBI.

Figura 1. Distribución por género de solicitudes tramitadas.



Elaboración propia con datos suministrados por la URT a Cinep/PPP, adaptado de “Respuesta a derecho de petición Oficio URT –DJR-00016 de enero 25 de 2016”, por URT, 2016.

Etapa judicial

A pesar de todos los esfuerzos mencionados para tener en cuenta las particularidades que afectan a las mujeres en la etapa administrativa, muchos de estos no se veían reflejados adecuadamente en la etapa judicial. Esta situación es preocupante, pues buena parte del éxito en el reconocimiento de los derechos a las mujeres por parte de los jueces está en la forma y el contenido de las pretensiones. Hoy la URT también cuenta con un protocolo de solicitud de restitución que contempla el enfoque diferencial, el cual ofrece orientaciones para el abordaje de este tipo de casos.

Entre las recomendaciones, que se hacen mediante el presente análisis para construir pretensiones con enfoque diferencial, están las referidas al manejo del lenguaje, lo cual en materia de género puede ser determinante para lograr el reconocimiento de los derechos de las mujeres. Veamos dos ejemplos de formas de plantear una pretensión de restitución:

Así, una primera redacción posible: “Solicito la protección del derecho fundamental a la restitución de tierras a favor del señor Juan Pérez Gómez y su compañera al momento de los hechos María Ramírez Ordaz”.

Como se observa en esta primera fórmula, el derecho de la mujer está referido al del hombre en su condición de compañera de aquel. Por ello se propone una redacción alternativa:

Segunda redacción posible: “Solicito la protección del derecho fundamental a la restitución a favor de los dos titulares en igualdad de derechos Juan Pérez Gómez y María Ramírez Ordaz, compañeros entre sí al momento de los hechos”.

Como se observa, la segunda fórmula es más equitativa.

Este tipo de sugerencias implican cambios sencillos, pero que pueden ser muy significativos y han venido siendo incorporados por la Unidad, como se puede observar en sus lineamientos más recientes sobre el enfoque diferencial, en donde se destaca, por ejemplo, que la entidad hoy cuenta con una matriz de

pretensiones diferenciales para plantearse en las demandas, que propende por la incorporación del enfoque diferencial en la etapa judicial y que así mismo sea evidente en las sentencias. Para ello, la URT (2016) plantea ejemplos de pretensiones como el sugerido antes y otros como los siguientes:⁸⁰

Sírvase Señor Juez PROTEGER el derecho fundamental a la restitución de tierras a favor de los dos titulares en igualdad de derechos y de dignidad a favor de la señora _____ identificada con _____ y su cónyuge y/o compañero permanente _____ identificado con _____ cónyuges/compañeros entre sí al momento de los hechos, en los términos señalados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-821 de 2007, en concordancia con el Literal P y Parágrafo 4 del Art. 91 y el Artículo 118 de la Ley 1448 de 2011. Oficiese a la Oficina de Registro en tal sentido.

Sírvase señor juez ordenar al Ministerio de Agricultura, que de manera prioritaria vincule a la señora _____ identificada con _____ expedida en _____, en los beneficios a que se refiere la Ley 731 de 2002 de Mujer Rural, en materia de crédito, adjudicación de tierras, garantías, seguridad social, educación, capacitación y recreación, subsidio familiar, planes y programas de reforestación, jornadas de cedulación.

Sírvase señor juez ordenar a la Unidad para la Atención Especial para la Atención y Reparación integral a las Víctimas y al Ministerio de Salud coordinar las acciones pertinentes para la inclusión prioritaria de la señora _____ identificada con _____ expedida en _____, para que se incluya y se atienda preferencialmente en los programas de atención psicosocial.

⁸⁰ Los ejemplos se toman de la respuesta a derecho de petición enviado por Cinep/PPP a la URT, oficio URT-DJR-00016 de 25 de enero de 2016.

En caso de que la oferta no exista, flexibilizarla y adecuarla para una debida atención. (URT, 2016, p. 6).

Estos ejemplos sin duda muestran el interés de la URT por avanzar en la inclusión del tema en sus demandas; por eso es importante que sean conocidos y utilizados de manera generalizada por todas las direcciones territoriales de la entidad. No obstante, hay que indicar frente al segundo ejemplo, que si bien tiene un objetivo importante, es bien sabida la falta de aplicación de la Ley 731 de 2002 y la escasa capacidad que ha tenido el Estado para hacer realidad sus contenidos.

En cuanto al tercer ejemplo, es relevante destacar, como aspecto positivo, que se pretende que se atienda a las mujeres no solo con la oferta ya existente sino que incluso se solicita que en caso de que no exista, se disponga de una adecuada. Esto es muy importante pues puede ocurrir que no existan programas específicos para mujeres víctimas y que se pretenda atender con una oferta ordinaria a quienes merecen una atención especializada planteada bajo los marcos específicos de la justicia transicional.

Pero igualmente es importante lograr que se incorporen otros elementos que permitan valorar, por ejemplo, el aporte de las mujeres en la agricultura familiar o que visibilicen su trabajo en el hogar, incluso en las labores de cuidado, y que en las opciones de los proyectos productivos también haya unos componentes específicos para esto. Se podría, por ejemplo, pensar en una pretensión que dijera algo como lo siguiente:

“Sírvasse señor juez hacer un reconocimiento expreso del aporte que la mujer ha hecho a la familia del caso concreto, atendiendo los cultivos del predio y cría de animales que se tenían en la finca antes del despojo, a lo que suma el cuidado de los hijos llevado a cabo durante todo el tiempo que la familia vivió en el predio así como desde el desplazamiento forzado que conllevó al despojo y hasta la fecha”.

Estas serían medidas de reconocimiento con un alto valor simbólico, que podrían ayudar a generar jurisprudencia en nuevas perspectivas.

Posfallo

En relación con las sentencias proferidas por jueces y magistrados especializados en restitución de tierras en las que se han abordado casos de mujeres, es posible identificar al menos tres tipos de posiciones respecto al enfoque diferencial de género. Un primer grupo de sentencias en el que el fallador guarda silencio sobre el tema, se limita a resolver el caso a partir del análisis de las pruebas, la corroboración de la condición de víctima de la reclamante y la relación jurídica con el predio, pero, sin ahondar en argumentos o reflexiones sobre la situación especial de la mujer víctima.

Hay un segundo grupo de sentencias en el que se hace alusión expresa a la vulnerabilidad especial en la que se encuentran las mujeres y, a partir de esto, por ejemplo, se refieren a algunos aspectos como la importancia de la titulación conjunta y la ordenan. Ahora bien, no sobra recordar que la titulación conjunta no es creación de la Ley 1448 de 2011, sino que es una garantía que viene establecida en la legislación agraria colombiana desde la Ley 30 de 1988⁸¹; no obstante, hay muchos títulos expedidos en vigencia de estas normas que no la han respetado, lo que hace parte de los obstáculos institucionales de acceso a la tierra para las mujeres.

Finalmente, hay un tercer grupo de sentencias en el que se observa que jueces y magistrados especializados en restitución de tierras se han tomado en serio el tema del enfoque diferencial y, pese a que la URT no lo haya hecho explícito en las pretensiones o en la argumentación de la demanda ni haya profundizado en las condiciones especiales de las mujeres reclamantes, las sentencias se han pronunciado haciendo alusiones específicas al enfoque, a las obligaciones del Estado en materia de atención especial para las mujeres víctimas de la violencia, o a la especial circunstancia de vulnerabilidad y discriminación histórica en que estas se encuentran, o incluso involucran en la argumentación instrumentos internacionales específicos de derechos humanos de las mujeres como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar

⁸¹ La ley 30 de 1988 fue derogada por la Ley 160 de 1994, en la cual igualmente se contempla la titulación conjunta.

y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Para”⁸². Ejemplo de lo anterior es el siguiente fragmento:

Teniendo en cuenta que dentro de este asunto aparece como reclamante la señora ANA MATILDE PEÑA, quien fuera la compañera permanente del señor Daniel Cavadía Luna (q.e.p.d.), debe decirse que la mujer juega un papel importante según el enfoque enmarcado en la Ley 1448 de 2011, dándole un trato especial como consecuencia del daño que sufrió el núcleo familiar al vivir el despojo y el desplazamiento forzado del que ella fue víctima toda vez que ya su esposo había fallecido; la ley le ha dado la garantía de tener una vida digna, de gozar y ser parte de la reparación que se pretende con la restitución del predio en donde tuvo su arraigo familiar.

Es de gran importancia resaltar que la Convención Interamericana contiene unos estándares aplicables para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. (Juzgado Segundo de Restitución de Tierras Montería, 2014a, p. 24).

Otro de los temas que específicamente jueces y magistrados han abordado, y que tiene que ver con el enfoque de género, es el de la prueba del vínculo marital, en los casos en que se trata de mujeres viudas que reclaman derechos sobre las tierras que estaban a nombre de sus cónyuges o compañeros fallecidos o desaparecidos. Es frecuente que no se cuente con el registro civil de matrimonio, o que no se hayan casado y tampoco exista una declaración formal de la unión marital de hecho. En estos casos, cuando el juez requiere la prueba de la unión, se ha dado aplicación a la flexibilidad probatoria propia de la justicia transicional y se han aceptado pruebas alternativas al registro civil del matrimonio o la declaración de la unión marital, superando el obstáculo que la consecución de estos documentos podría suponer. El siguiente fragmento de una sentencia, ilustra lo anterior:

⁸² Esta convención fue aprobada en Colombia mediante Ley 248 de 1995.

[...] como tampoco dentro de la solicitud fue acreditado el matrimonio cristiano a través del acta levantada en la ceremonia ni mucho menos el Registro de Matrimonio, de modo que si bien es cierto se carece de la documentación necesaria para acreditar la existencia del matrimonio religioso y su calidad de cónyuge, también es cierto que hubo declaraciones en las cuales se manifestó la existencia de un vínculo afectivo por espacio de 28 años derivándose de ello, los hijos de la pareja y como consecuencia la calidad de compañeros permanentes. (Juzgado Segundo de Restitución de Tierras - Santa Marta, 2014, p. 30).

Igualmente, a propósito de un caso en el que una mujer reclama derechos sobre la tierra en la que convivió con su pareja que fue asesinada, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cartagena afirmó:

En este punto es preciso resaltar que por ley para los efectos de la Restitución de Tierras se tiene en cuenta únicamente el hecho de la convivencia de la pareja al momento del despojo, o abandono, sin que sea necesario profundizar en el tiempo de duración de la convivencia o sus efectos económicos, siendo lo importante determinar si al momento del despojo o abandono la UMH —se refiere a Unión Marital de Hecho— estaba vigente y fundada en la intención de construir una comunidad de vida permanente, por lo que en este caso y para los efectos de la restitución de tierras se tiene acreditada la unión marital de hecho que existía entre los señores AMALIA ANAYA y DAIRO VÁSQUEZ. (Tribunal Superior de Cartagena, 2014, p. 17).

También ha resultado relevante para la reclamación de los derechos de las mujeres sobre la tierra, la prueba de la defunción en los casos en que el compañero fue asesinado. ¿Qué pueden hacer las mujeres si no cuentan con el registro

civil de defunción que es en principio, según la legislación civil, la única prueba válida de la muerte de una persona? La situación es aún más difícil en los casos de desaparición forzada, pues muchas veces se sabe que la persona desaparecida murió, pero no se halló el cadáver, ni hay documento que lo pruebe, y si persiste desaparecida también es frecuente que no se haya hecho la declaración de muerte presunta. El siguiente relato describe muy bien estas dificultades:

Las mujeres cargan con el peso de la prueba: si está vivo, tengo que probar que vivía con él, si se murió tengo que probar que está muerto y además que yo viví con él, si está desaparecido tengo que probarlo y probar que mis hijos son de él. [...] Esto es terrible en el caso de las señoras que quedaron con niños sin registro de los hijos por parte del papá. (Corporación Sisma Mujer, 2013, p. 54).

Respecto a esto, hay que señalar que la jurisprudencia de restitución de tierras ha sido flexible y aplicando disposiciones de la Corte Constitucional, bajo el entendido de que proceder de otra manera afectaría el debido proceso y que es necesario dar prevalencia al derecho sustancial sobre las formalidades, se han aceptado en este tipo de casos otros medios de prueba, distintos al registro civil de defunción

Otro de los temas abordados en la sentencias, que tiene especial relevancia para los derechos de las mujeres, es la decisión en el marco de procesos de restitución de aspectos ligados a los derechos sucesorales sobre el bien objeto de la reclamación. Frente a esto hay posturas diversas de los jueces y magistrados de restitución de tierras. Algunos creen que la jurisdicción especial no debe pronunciarse sobre esos asuntos y por eso han remitido los casos para que, luego de ordenada la restitución, la sucesión o la división material sea decidida por la jurisdicción civil o de familia. A veces se ha ordenado que la Defensoría del Pueblo acompañe a las víctimas en esos trámites⁸³. Sin

⁸³ Las órdenes en este sentido imponen a la Defensoría del Pueblo actuaciones como las siguientes:

embargo, en muchos otros casos se ha optado por un criterio a favor de la integralidad de las decisiones, se ha hecho uso de las facultades para tomar todas las decisiones que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos⁸⁴, lo que ha implicado la liquidación de sociedades conyugales o patrimoniales y la repartición entre los herederos del bien restituido cuyo titular está fallecido.

Consideramos que la segunda postura adoptada por los jueces es más adecuada al espíritu de la norma, que justamente busca que la restitución de tierras pueda decidir de manera definitiva sobre todos los asuntos pendientes sobre el predio reclamado, entregando así a las víctimas un predio saneado y sin litigios pendientes, lo cual redundaría también en el reconocimiento de los derechos de las mujeres en el marco del proceso y evita que ellas se vean abocadas a realizar luego nuevos trámites, contratar abogados y asumir los gastos adicionales que implican los procesos civiles y de familia.

Finalmente, otro de los asuntos que tiene enorme relevancia para las mujeres es el del reconocimiento de las uniones maritales múltiples simultáneas, que son una realidad frecuente en muchas familias

[...] suministrar asistencia legal a los solicitantes para el trámite del proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio. (Tribunal Superior de Cartagena, 2013, p. 34). Designar uno de sus defensores para que asesore jurídicamente al solicitante y demás herederos respecto del proceso sucesorio y liquidatorio y los represente y lleve a cabo el respectivo trámite notarial o proceso judicial, siendo que desde ya se reconoce amparo de pobreza a la solicitante. (Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Buga, 2013a, p. 54). Designar a uno de sus defensores para que asesore y represente [...] en el proceso de declaración de ausencia por desaparición forzada y otras formas de desaparición involuntaria y sus efectos civiles sobre su cónyuge [...] asimismo indagará, orientará y asesorará a la solicitante sobre la investigación penal por estos hechos delictivos. (Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Buga, 2013b, p. 55).

⁸⁴ Dispone el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011:

Contenido del fallo. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente. La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

[...]

p. Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas. (Congreso de la República, 2011).

campesinas. En un fallo de la sala civil especializada en restitución de tierras del Tribunal Superior de Antioquia, se reconoció el derecho a la restitución de tierras de las dos compañeras simultáneas de un mismo hombre, ordenando que el predio restituido fuera titulado a nombre de los tres. Afirmó el Tribunal:

Siguiendo ese mismo cauce de respeto hacia la familia natural conformada por el solicitante y sus dos compañeras permanentes y sus hijos comunes, al derecho a recibir un trato igualitario robustecido por la prohibición de discriminación y los derechos reconocidos a la mujer en estado de desplazamiento por las normas internacionales en referencia, todo lo anterior aplicado al principio pro víctima que reclama la aplicación de la Ley 1448 de 2011, es por lo que esta Sala decide que la compensación a decretar en favor del solicitante Francisco Córdoba Gómez, se extiende a sus dos compañeras al momento del despojo. (Tribunal Superior de Antioquia, 2015, p. 37).

En este caso, aun cuando en los títulos que poseían los reclamantes previamente al despojo no figuraban las mujeres y la URT tampoco las presentó a estas como reclamantes directas, se ordena conceder la restitución por compensación y que esta se extienda en los títulos a las dos compañeras⁸⁵. De esta manera, no solo se reconocen las uniones múltiples, sino que además se corrige el previo desconocimiento de la titulación conjunta que se observaba en los actos administrativos previamente expedidos.

⁸⁵ Se lee en el fallo:

En consecuencia, esta Sala ordenará que la compensación ante la imposibilidad de la restitución de los predios solicitados, en aquellos eventos en donde no aparezcan como titulares de dominio la cónyuge o compañera del titular masculino al momento del despojo, se extienda también a todas y cada una de ellas. (Tribunal Superior de Antioquia, 2015, p. 35).

Parejas simultáneas: el caso de Julio, Juana y Mariela^{86*}

A partir de 1973, el señor Julio inició convivencia sentimental con la señora Juana y, en el año 1984, junto con ella y los hijos que tenían en ese momento, llegaron a un predio ubicado en la vereda El Carmen. La familia inició la explotación económica del predio, cultivaba y tenía ganado. Luego de aproximadamente 14 años, Julio conformó otro núcleo familiar con la señora Mariela, con quien convivió desde 1987 hasta 1995. De esta unión nacieron dos hijos.

El 20 de agosto de 1995, el señor Julio fue asesinado, hechos por los cuales cursa investigación penal en la Fiscalía. Tras la ocurrencia de este hecho la señora Mariela abandonó el predio junto con sus dos hijos. En la otra parte de la finca se quedaron Juana y sus hijos, hasta el año 1998, fecha en la cual fueron víctimas de desplazamiento forzado por una incursión paramilitar en la zona. Desde ese momento, es decir, el año 1998, la tierra quedó abandonada y en poder de los paramilitares.

En el 2008 retornaron a la parcela algunos de los hijos de la unión de Julio y Juana, quienes narraron a la URT los hechos, y reconocieron en su relato la convivencia simultánea de su padre Julio, con las señoras Juana y Mariela, la primera de ellas ya fallecida. En cuanto a la señora Mariela, ella no ha regresado al predio desde que salió en 1995 y actualmente vive en otro municipio con una nueva pareja sentimental, pero uno de los hijos que tuvo con Julio ha estado pendiente de la situación de la parcela junto con sus medio hermanos, los hijos de Julio y Juana.

La URT concluyó que en la parcela habitaron dos núcleos familiares que tienen derechos sobre el predio, que ocurrieron desplazamientos forzados en dos momentos distintos y que se generaron circunstancias de abandono forzado de la posesión ejercida en ambos casos. De conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, que establece que cuando resulten varios despojados de un mismo predio o múltiples

⁸⁶ Los nombres de las personas, los años y el nombre del municipio se han cambiado para proteger la identidad de las víctimas, pero los hechos corresponden a un caso real tramitado por la URT con solicitud de restitución que se encuentra actualmente a la espera de sentencia.

abandonos, la URT los inscribirá individualmente en el registro, así se procedió en el caso.

Hacia un posfallo con enfoque diferencial

Como se mencionó antes, hay sentencias proferidas por jueces y magistrados de restitución que han incorporado, tanto en su parte motiva como resolutive, argumentos referidos al enfoque diferencial de género. Como consecuencia de ello se han dictado diversidad de órdenes, en las que se busca que las entidades del SNARIV atiendan a las mujeres beneficiarias de restitución de tierras considerando sus particularidades.

Algunas de las órdenes que se encuentran con frecuencia en las sentencias tienen que ver con el otorgamiento del subsidio integral de tierras a las mujeres restituidas con enfoque diferencial, la adopción de medidas diferenciales a favor de las mujeres o la aplicación preferente de los mecanismos de la Ley 731 de 2002, conocida como Ley de Mujer Rural⁸⁷. No obstante, la Ley de Mujer Rural ha tenido prácticamente nula aplicación en el país y no es claro de qué manera las mujeres restituidas han logrado realmente acceso a estas medidas.

Hay otras órdenes referidas a la inscripción de núcleos familiares que no están en el Registro Único de Víctimas (RUV) y otras medidas de atención por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), que resultan siendo concretas e importantes, porque permiten que la atención sea de carácter integral, pues la inscripción en el Registro de Víctimas es la puerta de entrada a la oferta de reparación en todo lo que es adicional a la restitución de tierras.

Otra de las ordenes que con frecuencia se encuentra en los fallos busca incluir a las titulares de la restitución de tierras para que se beneficien del

⁸⁷ Un ejemplo de la forma como se da este tipo de orden es el siguiente:

Toda vez que dentro de este asunto, con referencia a la Parcela 07, ha sido restituida la señora Luz Elena Romero Matías compañera permanente de Constantino Miguel Plaza Vega y en concordancia con lo consagrado en el artículo 117 de la Ley 1448 de 2011, se deberá priorizar la aplicación de los beneficios a que se refiere la Ley 731 de 2002, en materia de crédito, seguridad social, educación, capacitación y recreación, subsidio familiar, planes y programas de reforestación y jornadas de ceduación. (Juzgado Segundo de Restitución de Tierras - Montería, 2014b, p. 35).

subsidio de vivienda de acuerdo a la priorización diferenciada contemplada en el artículo 133 del Decreto 4800 de 2011. La intención de los jueces y magistrados al ordenar esta priorización es acertada y consecuente con el mandato legal; el problema es que en la práctica no es claro cómo llevar a cabo esta priorización. De parte de la URT, una vez se expide la sentencia y se le notifica, en cumplimiento del artículo 45 del Decreto 4829 de 2011, se elaboran listados para priorizar beneficiarios ante el Banco Agrario en la asignación del subsidio de vivienda; pero en estos listados no se destacan ni se envían primero los casos que sean de mujeres, ni de adultos mayores, personas en situación de discapacidad u otro de los sujetos de especial protección constitucional. Tampoco al llegar al Banco Agrario se ha observado que de alguna manera esta entidad se preocupe por hacer primero la adjudicación de subsidios a quienes son mujeres, que se construyan primero sus viviendas o se tome alguna otra medida que materialice la priorización diferenciada en el tiempo y en las condiciones de la vivienda.

También, en la gran mayoría de las sentencias se encuentra la orden para el acompañamiento de la fuerza pública en la diligencia de entrega del predio. Sin embargo, no se hace referencia al mandato contenido en el artículo 116 de la Ley 1448 de 2011, conforme al cual para las diligencias de entrega material, en los casos en que las titulares que recibirán el predio sean mujeres, se debe consultarles y contar con su consentimiento expreso para que esa diligencia sea acompañada por la fuerza pública⁸⁸. No es tan claro que en todas las diligencias se haya hecho esta consulta a las mujeres, que fue prevista justamente por aquellos casos en que los miembros de la fuerza pública pudieron haber estado implicados en los hechos victimizantes. Dado que la URT suele ser con mucha frecuencia la destinataria de las órdenes de entrega material de predios, es importante velar porque esta previsión sea aplicada.

⁸⁸ Dispone la norma:

Artículo 116. Entrega de predios. Una vez la sentencia ordene la entrega de un predio a una mujer despojada, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y las autoridades de policía o militares deberán prestar su especial colaboración para velar por la entrega oportuna del predio y para procurar mantener las condiciones de seguridad que le permitan usufructuar su propiedad, siempre y cuando medie consentimiento previo de las mujeres víctimas y se garantice la decisión concertada de la adopción y ejecución de estas medidas. (Congreso de la República, 2011, art. 116).

En otros casos se ordena a alcaldías y gobernaciones incluir con prioridad en el marco de un enfoque diferencial a la beneficiaria y a su núcleo familiar en los programas de atención, prevención, protección, salud, seguridad social, prestación de servicios públicos, inversión social e infraestructura vial dirigidos a población en situación de desplazamiento en la zona donde se encuentra el predio. Medidas como estas buscan favorecer a las mujeres y darles acceso directo a programas ya existentes para estas. La dificultad por supuesto está en aquellos municipios o departamentos en los que tales programas no existen y tampoco se ordena su creación.

Por tanto, aunque hay una serie de órdenes que buscan dar aplicación al enfoque diferencial, no solo a favor de mujeres sino también en muchos casos para otros sujetos de especial protección constitucional como los adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, personas en condición de discapacidad, entre otros, la materialización efectiva de estas medidas y su contribución a la superación de los obstáculos estructurales y las exclusiones históricas ha venido iniciando un camino en el que todavía falta mucho por recorrer.

Conclusiones y recomendaciones

Las medidas de enfoque diferencial en la política pública de restitución de tierras han mostrado algunos avances en su aplicación y se evidencia un interés en prestar atención al tema dando cumplimiento al mandato legal, pero aún se está lejos de encaminarse hacia una transformación radical de las desventajas históricas sufridas por mujeres.

Si bien en la etapa administrativa del proceso de restitución se han planteado y diseñado algunos instrumentos para tratar de hacer efectivo el enfoque diferencial, aún es necesario avanzar más decididamente en el tratamiento especial para este tipo de casos de manera que, efectivamente, haya una atención prioritaria y preferente. Para ello, dado que el momento de la presentación de la solicitud de inscripción en el registro representa el contacto inicial con la víctima, y ya que la información de la solicitud es base para las decisiones sobre microfocalización, es importante que el instrumento de captura de las

solicitudes (formulario) pueda contener un número importante de variables que contribuyan a la aplicación del enfoque diferencial y que la URT disponga de esa información sistematizada.

En ese sentido, se recomienda a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (URT):

- Implementar cuanto antes la nueva versión del Formulario Único de Solicitud de Ingreso al Registro que ya fue aprobada por los órganos directivos de la entidad y que requiere el proceso de adecuación técnica para su implementación en línea en todas las oficinas.
- Realizar jornadas comunitarias y ejercicios de cartografía social exclusivamente con mujeres, en los que ellas puedan hablar más libremente, aprender y reconocer sus derechos sobre la tierra, convirtiendo estos escenarios en una oportunidad para reconstruir sus vínculos con la tierra y la historia de la violencia desde la voz de las mujeres.
- Revisar el uso que actualmente se viene haciendo del *acto administrativo de priorización* dentro del proceso de registro, para que deje de ser un acto meramente formal y pueda tener consecuencias más concretas en la atención o sustanciación prioritaria de casos de sujetos de especial protección constitucional.
- Construir contextos de violencia que den cuenta de los impactos diferenciados para las mujeres, incluyendo en estos cifras o análisis de violencias, datos sobre la participación de las mujeres en la titularidad de la tierra, la existencia de asociaciones de mujeres y, en general, toda la

información que pueda incorporar la mirada específica de género en la herramienta de los contextos.

- Poner en marcha en el posfallo proyectos productivos que respondan adecuadamente a los saberes y sentires de las mujeres.

En cuanto a la etapa judicial se recomienda igualmente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (URT):

- Mantener y potenciar la inclusión de pretensiones diferenciales en las demandas, para visibilizar la condición igualitaria de las mujeres en relación con la titularidad del derecho sobre la tierra.
- Mejorar el lenguaje y hablar expresamente del enfoque diferencial, argumentando la necesidad de su aplicación en algunos párrafos de la demanda, en los fundamentos de derecho, los hechos y las pretensiones, para alcanzar el pronunciamiento de los jueces y magistrados en estos temas.
- Identificar y valorar expresamente el trabajo de las mujeres en la tierra, no necesariamente el referido a las labores propias de la agricultura familiar sino también el trabajo del cuidado y la economía del hogar.

Por último se recomienda a las demás entidades del SNARIV obligadas en los fallos con órdenes con enfoque diferencial:

- Atender de manera prioritaria y especial a las mujeres.
- Generar las condiciones necesarias para que la oferta se adecúe a las particularidades que requieren los enfoques

diferenciales, y en donde no existan previamente programas dedicados a las mujeres, crearlos y ponerlos en marcha bajo los principios de la justicia transicional.

Como lo ha señalado ONU Mujeres (2012), las transiciones ofrecen oportunidades para mejorar la justicia de género, por ello es importante que se aprovechen los mecanismos de justicia transicional para favorecer a los grupos históricamente discriminados aprovechando así su potencial transformador. El gran reto está en que funcionarios de la URT, jueces y magistrados y servidores de todas las entidades inmiscuidas en el posfallo comprendan que las mujeres que concurren al proceso de restitución de tierras, se encuentran en una situación de vulnerabilidad y discriminación estructural que limita el ejercicio de sus derechos en general y en particular sus derechos sobre la tierras. Por ello es importante propiciar acciones que puedan incidir en un cambio efectivo y en la superación de estas situaciones.

Referencias

- Congreso de la República. *Ley 1448 de 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 48096 de junio 10 de 2011 (2011).
- CONPES [Consejo Nacional de Política Económica y Social]. (2013). *Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado (Cartilla CONPES 3784)*. Recuperado de http://escuela.unidadvictimas.gov.co/cartillas/Conpes_ESCUELA.pdf
- Corporación Sisma Mujer. (2013). *Alternativas jurídicas para superar los obstáculos que enfrentan mujeres, niñas, niños y adolescentes para acceder a la restitución de tierras*. Bogotá: Corporación Sisma Mujer.
- Corte Constitucional [Corte Constitucional de la República de Colombia]. *Auto 092 de 2008. Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004*. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (2008).
- Corte Constitucional [Corte Constitucional de la República de Colombia]. *Sentencia C-715 de 2012, M.P Luis Ernesto Vargas Silva*. Referencia: expediente D-8963 (2012).
- DNP [Departamento Nacional de Planeación]. (2012) *Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial*. Recuperado de http://www.juntosconstruyendofuturo.org/uploads/2/6/5/9/26595550/guia_relacionada_con_enfoque_diferencial.pdf

Guzmán, D., & Chaparro, N. (2013). *Restitución de tierras y enfoque de género*. Disponible en: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recurso/fi_name_recurso.365.pdf

Juzgado Segundo de Restitución de Tierras - Montería [Juzgado Segundo Especializado en Restitución de Tierras de Montería]. Sentencia del 9 de abril de 2014. Radicado No. 23001 31 21 002 2013 00013 00 (2014a).

Juzgado Segundo de Restitución de Tierras - Montería [Juzgado Segundo Especializado en Restitución de Tierras de Montería]. Sentencia del 18 de diciembre de 2014. Radicado: 23001312100220140000400 (2014b).

Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Buga [Juzgado Primero Civil Especializado en Restitución de Tierras de Guadalajara de Buga] Sentencia del 2 de julio de 2013. Radicado 76111312100120120130002300 (2013a).

Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Buga [Juzgado Primero Civil Especializado en Restitución de Tierras de Guadalajara de Buga] Sentencia del 13 de septiembre de 2013. Radicado 7611131210012012012001600 (2013b).

Juzgado Segundo de Restitución de Tierras - Santa Marta [Juzgado Segundo Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta]. Sentencia del 10 de marzo de 2014. Radicado: 470013121002-2013-00048-00 (2014).

OACNUDH [Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia]. (2014). *¿Qué es el enfoque diferencial?* Recuperado de http://www.hchr.org.co/acnuhd/index.php?option=com_content&view=article&id=2470:ique-es-el-enfoque-diferencial&catid=76

ONU Mujeres. (2012). *La justicia transicional: ¿una oportunidad para las mujeres?* Segunda edición. Recuperado de <http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Media/Publications/es/WPSsourcebook-06B-TransitionalJusticeWork4Women-es%20pdf.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 4800 de 2011*. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48280 del 20 de diciembre de 2011 (2011a).

Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 4829 de 2011*. Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras. Diario Oficial 48280 del 20 de diciembre de 2011 (2011b).

Red Nacional de Información - Unidad para las Víctimas (s.f.). *Unidad para las Víctimas [buscador]*. Recuperado de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/>

Tribunal Superior de Antioquia [Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras]. Sentencia del 08 de abril de 2015. Radicado: 05045312100120130057100(08) (2015).

Tribunal Superior de Cartagena [Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras]. Sentencia del 13 de junio de 2013. Radicado: 70-001-31-21-002-2012-00098-00 (2013).

Tribunal Superior de Cartagena [Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras]. Sentencia del 29 de julio de 2014. Radicado: 132443121001-2012-00026-0029 (2014).

URT [Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas]. *Resolución No 80 de 2013*. Por la cual se adopta el Programa

de Acceso Especial para las Mujeres, Niñas y Adolescentes a la etapa administrativa del proceso de Restitución de Tierras Despojadas (2013).

URT [Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras Despojadas]. (2015). *Respuesta a derecho de petición Oficio URT –DS-0015-15 de febrero 13 de 2015*. Radicado N. DSC2-201501165.

URT [Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras Despojadas]. (2016). *Respuesta a derecho de petición Oficio URT –DJR-00016 de enero 25 de 2016*. Radicado N. DSC2-201600442.

Reflexiones sobre restitución de tierras y minería

Tulia Moreno Hernández*

Introducción

El modelo de desarrollo extractivista, basado en grandes proyectos de agroindustria y minería, fue establecido como un pilar fundamental para el impulso de la economía colombiana en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 (Departamento Nacional de Planeación, 2011), respondiendo de esta manera a las dinámicas internacionales del modelo capitalista y la globalización, así como al rol que ha sido impuesto sobre América Latina como fuente de extracción de materias primas para el mundo. Este modelo de desarrollo se ha consolidado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, presentado por el Gobierno nacional al Congreso y aprobado como Ley 1753 de 2015, pues nuevamente los proyectos de minería a gran escala han sido privilegiados, sobreponiéndose incluso a mecanismos de reparación a víctimas como el de restitución de tierras.

La minería está definida en la normatividad colombiana como una actividad de utilidad pública e interés general y en el Plan de Desarrollo los denominados Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES) adquieren esa categoría. El artículo 49 del proyecto de ley inicialmente presentado establecía que en las zonas donde hubiera PINES, que pueden ser obras de infraestructura, de telecomunicaciones, megaproyectos mineros o de hidrocarburos entre otros, 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 jueces⁸⁹. En la ponencia para el primer debate, el texto del proyecto de ley fue modificado un poco, pero se mantuvo la idea esencial

* Texto elaborado el abril de 2015. Algunos de los datos fueron actualizados a diciembre de 2015.

⁸⁹ Se lee en el artículo 49 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 este deberá realizar la restitución por equivalencia o compensación de que trata el artículo 72 de la Ley 1448 de 2011. (Senado, 2015, art. 48).

según la cual la existencia de PINES en los predios objeto de restitución se entendería como una causal de imposibilidad jurídica de la misma y por tanto daría lugar a la compensación⁹⁰. Así fue finalmente aprobado el artículo 50 de la ley que dio vida al Plan Nacional de Desarrollo para el siguiente cuatrienio⁹¹.

Con este tipo de normatividad se atenta contra el carácter preferente de la restitución, ya que se privilegia esta clase de proyectos por encima de los derechos de las víctimas, que tendrán que recibir compensación en lugar de los predios reclamados originalmente, por el solo hecho de que allí hay proyectos que para el Gobierno nacional tienen una importancia superior a la que tiene garantizar 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, pues resulta regresiva y contradice el carácter preferente que tiene la restitución como medida de reparación integral; además plantea la alerta sobre la necesidad de prestar atención al papel de los grandes proyectos de inversión, en particular a los referidos a actividades mineras,

⁹⁰ 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 (Pines) 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 (Pines). (art. 48).

⁹¹ Artículo 50. Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (pines). A los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES), les serán aplicables las disposiciones contenidas en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y 1682 de 2013 y demás normas que las reglamenten, modifiquen o adicionen.

La inclusión del predio en los PINES 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 (PINES). (art. 50)

frente a la implementación de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas, especialmente en su componente de restitución de tierras. Dado este contexto, el propósito de este texto 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 partir del estudio de las condiciones que viven las comunidades víctimas del conflicto en el Cesar, y está orientado a resaltar, a partir del análisis del señalado caso, la compleja situación de muchas regiones del país.

Inicialmente, el documento 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 grandes empresas, terratenientes, inversionistas y sectores con gran poder económico y político, y desde allí plantea los riesgos que este tipo de prácticas suponen para el proceso de restitución de tierras. Posteriormente, se analiza la manera como en algunas sentencias de restitución de tierras, proferidas en el departamento del Cesar y en otras regiones (periodo 2012–2014)⁹², se ha abordado el conflicto entre la restitución y la existencia de títulos o solicitudes de titulación minera, para concluir con una serie de recomendaciones como contribución a la mejora del abordaje de esta temática en 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 Cesar ha llevado al crecimiento de la producción carbonífera que fue de 57.125,45 toneladas en 2013⁹³,

⁹² A través del Observatorio de la restitución de la tierra en Colombia “Tierra y Derechos” de Cinep/PPP, se realiza la sistematización y análisis de sentencias de restitución de tierras en el marco de implementación de la Ley 1448 de 2011. La muestra actual se basa en las sentencias emitidas en el periodo 2012–2014 en los departamentos de la Costa Caribe colombiana en los que se han adelantado procesos de restitución de tierras (Cesar, Magdalena, Bolívar, Sucre y Córdoba), así como algunas sentencias emitidas en Chocó y Antioquia.

⁹³ La extensión territorial del Cesar es de aproximadamente 22.905 Km², de los cuales el 95 % corresponde a área rural (Simco, s.f.).

lo que representa el 37,58 % del PIB del departamento que ha recibido un total de 966.835 millones de pesos en regalías de minería (PNUD, 2011).

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 forzado⁹⁴. 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 y Chiriguana (Reyes, 2009). Las investigaciones realizadas por el Equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP muestran que en siete de estos municipios hay presencia de explotación de carbón, así como proyectos agroindustriales como los que representa la palma de aceite, o ambos. (Ver figura 1)⁹⁵.

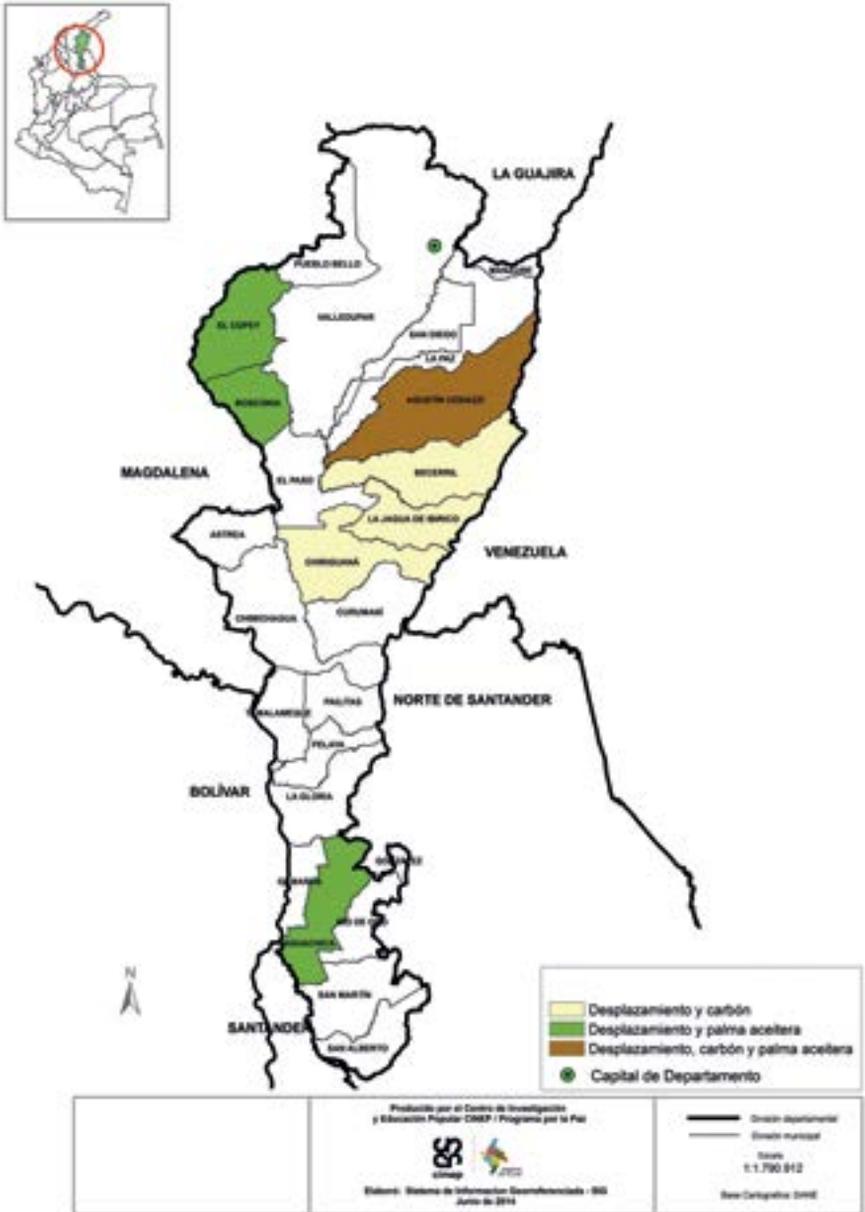
Como resultado del desplazamiento, el Cesar es uno de los departamentos que mayor despojo y abandono de tierras presenta junto con Córdoba, Magdalena y Bolívar (Gobernación del Cesar, 2011). En el año 2013, se afirmó que es uno de los departamentos con más reclamantes de tierras en el país (“Las caras del despojo”, s.f.; Oñate, 2013). 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 figura 2).

⁹⁴ Según datos de la Misión de Observación Electoral (MOE):

El departamento del Cesar presentó un aumento de este fenómeno entre 1997 y 2002, año en el cual llega a su punto más crítico, con 30.963 desplazamientos. A partir de 2003, en adelante, el desplazamiento descendió considerablemente, sin embargo, es un fenómeno que aún [lo] afecta [...] pues en 2007 aún se registró un número alto, más de 10.000 desplazamientos. (s.f., p. 10).

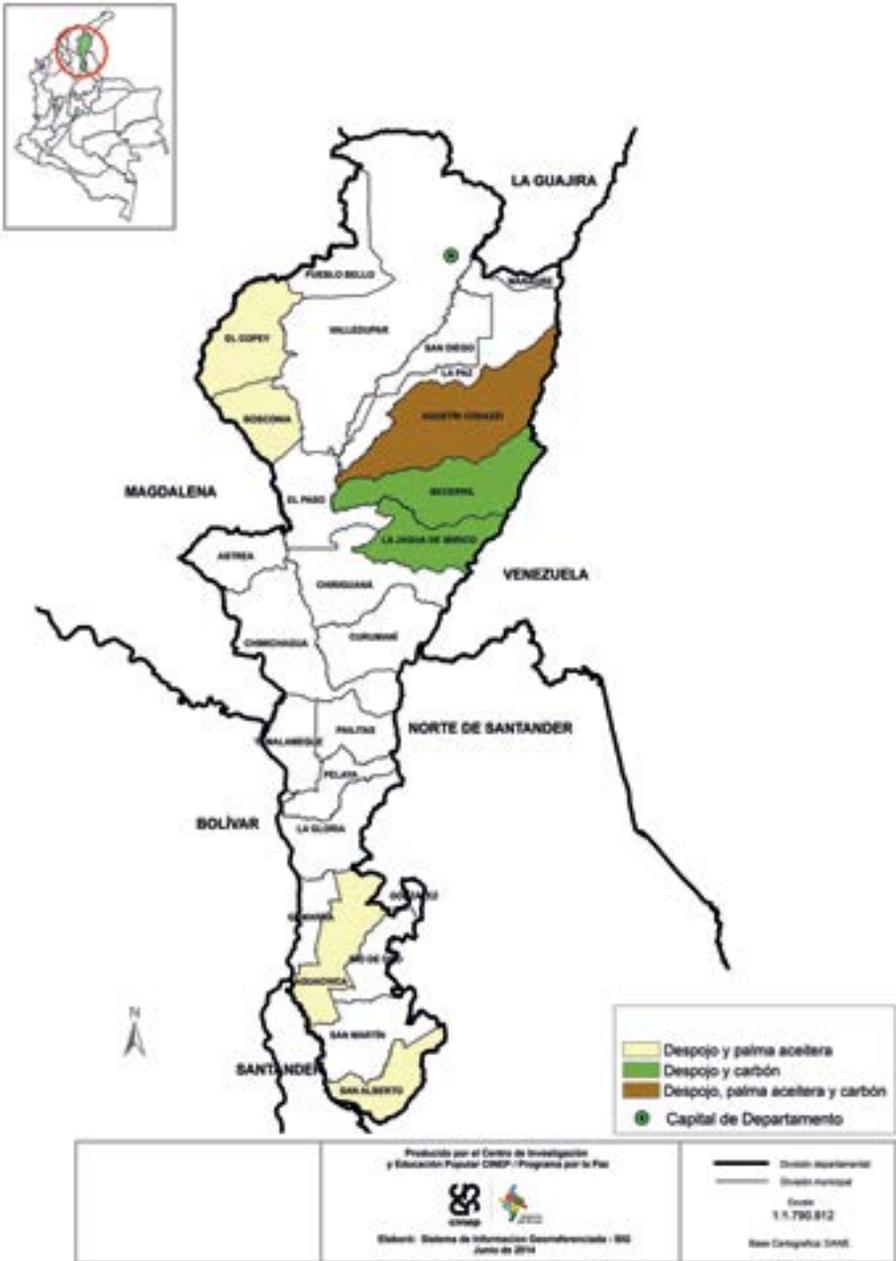
⁹⁵ Los mapas que aparecen en este boletín muestran la superposición de diferentes variables por municipios en el departamento del Cesar. Para los datos de desplazamiento forzado se tomaron los municipios con más de 3.000 desplazamientos entre los años 1997 y 2007. Para identificar las zonas de despojo y abandono forzoso 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.

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



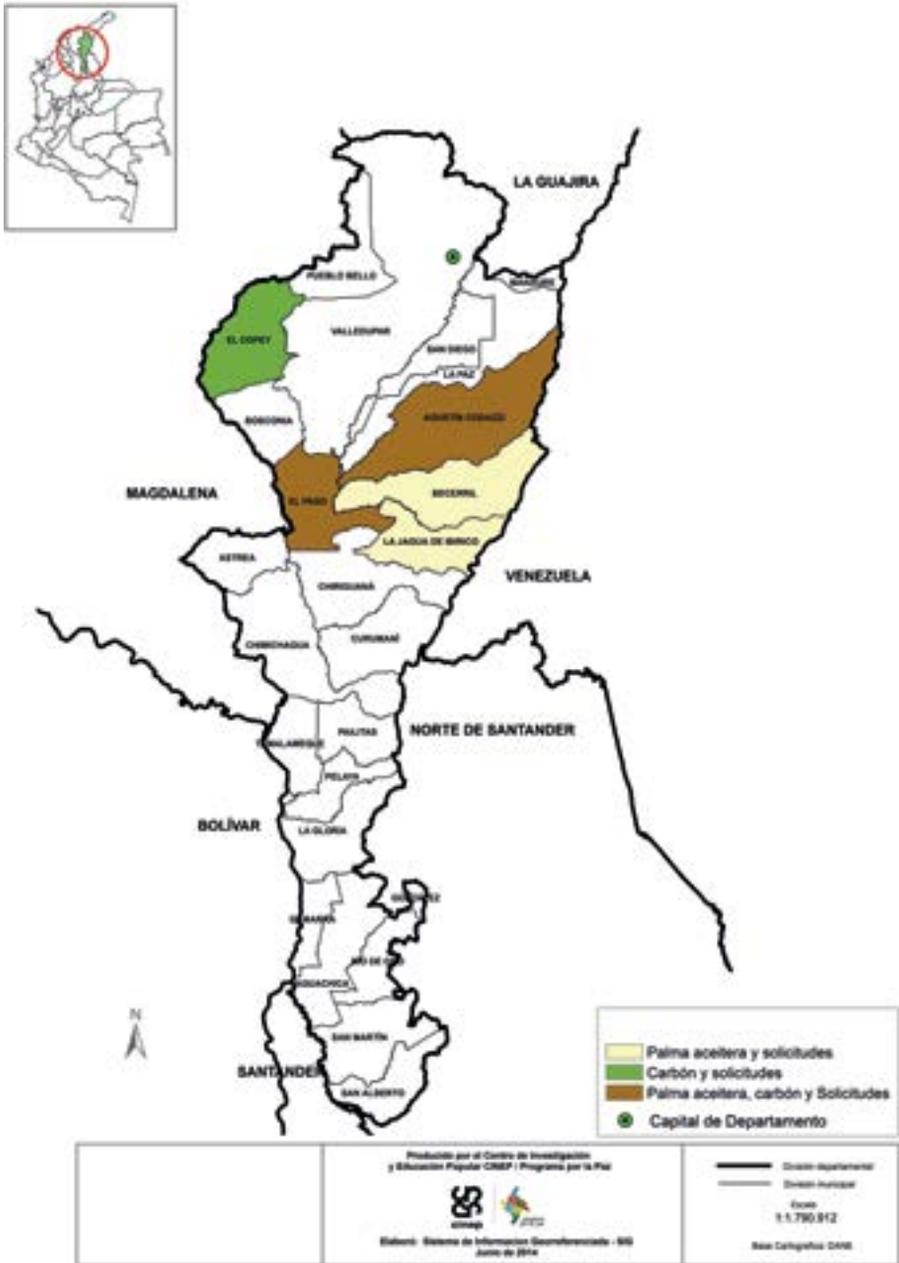
Nota: Sistematización propia a partir de datos tomados de “Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia”, por A. Reyes, 2009.

Figura 2. Superposición de zonas despojadas y abandonadas forzosamente con zonas de monocultivos de palma aceitera y proyectos de minería de carbón existentes o programados en el Cesar.



Nota: Sistematización propia a partir de datos tomados de “Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia”, por A. Reyes, 2009.

Figura 3. Superposición de zonas con predios solicitados en restitución con zonas de monocultivos de palma aceitera y minería de carbón en el Cesar.



Nota: Sistematización propia a partir de datos tomados de “Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia”, por A. Reyes, 2009.

Otra cifra que ayuda a ilustrar la magnitud del desplazamiento, despojo y abandono forzado de tierras en el Cesar es la que señala 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 en 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 figura 3).

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 que es también la zona donde hay mayor presencia de empresas que desarrollan monocultivos de palma y/o minería (ver figura 3). 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” (EFE-El Espectador, 2014), 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 donde se desarrollan actividades mineras, estas se han convertido en un factor subyacente a la violencia relacionado con los procesos de victimización, al trasladarse

con las áreas de conflicto y de graves violaciones a los derechos humanos. En razón de esto, debería ser un elemento que los jueces de restitución tengan en cuenta para determinar medidas como la anulación o suspensión de los títulos mineros, la judicialización de los implicados en los hechos violatorios de derechos humanos, las medidas de reparación a las víctimas y las garantías de no repetición.

Riesgos en la implementación de la política de restitución de tierras derivados de la actividad minera

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.

Bajo el entendido de que la restitución de tierras debe ser una medida de reparación transformadora, para que las víctimas no solo vuelvan a la situación de vida en la que se encontraban 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. Entre tales riesgos se destacan:

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 de la explotación de los recursos naturales que se lleve a cabo en sus predios. 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 una vez transcurran los dos años de la prohibición de enajenación que establece la Ley 1448 de 2011, 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 Prado 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 fueron sus territorios (Verdadabierta.com, s.f.). También el caso de los parceleros de Poponte en Chiriguaná ilustra lo que puede llegar a suceder. 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 paramilitares: fue un desplazamiento gota a gota y sin documentación de casos de violencia directa contra la vida e integridad personal de los parceleros⁹⁶. Debido a las presiones, a la falta de trabajo y sustento con ocasión del desplazamiento y al 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” que hoy las usan para ganadería, y especulan con el precio por el carbón que se sabe existe allí. 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.

Los predios de la comunidad de Poponte se encuentran en lo que se denomina “El corredor carbonífero en el Cesar”, localizado en el centro del

⁹⁶ 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.

departamento y que abarca 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; Drummond y Prodeco son las empresas multinacionales mineras que hasta ahora han mostrado interés en la beta de carbón que pasa por esas parcelas de Poponte. Por ahora, los campesinos no serán restituidos en el corto plazo, a pesar de que el corregimiento fue incluido en las zonas microfocalizadas en Cesar en el año 2015, mientras que el interés minero en cambio avanza rápidamente.

Aumento en la conflictividad socio ambiental

Está demostrado que la instalación de proyectos mineros intensifica los conflictos sociales y ambientales, ya que 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.

En la Base de Datos de Luchas Sociales del Cinep⁹⁷ se registra que, a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 y hasta el mes de agosto de 2013, en el departamento ha habido al menos 10 tipos de luchas promovidas por

⁹⁷ La Base de Datos de Luchas Sociales, de Cinep recopila información sobre luchas laborales, luchas campesinas e indígenas y luchas cívicas. Los datos cubren desde 1975 hasta la actualidad. De esta forma, sistematiza información histórica sobre las luchas protagonizadas por pobladores urbanos, campesinos, indígenas, estudiantes, mujeres, sector LGBT, víctimas del conflicto interno, reclusos, gremios y trabajadores independientes fundamentada en el Archivo de prensa del Cinep/Programa por la Paz, diferentes medios de comunicación, entrevistas y reportes de organizaciones. Además, contiene información sobre la ubicación espacio-temporal de las acciones, actores, modalidades de lucha, motivos, convocantes y adversarios.

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 carbón⁹⁸. En los municipios de Valledupar, La Jagua de Ibirico, Agustín Codazzi, El Paso, Chiriguana y 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.

Degradación del medio ambiente, prácticas campesinas y soberanía alimentaria

La exploración y explotación de minerales ocasionan la disminución en 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 víctimas y generando competencia —en muchos casos violenta— por el acceso al agua. Estos procesos 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, y ponen en riesgo la producción agropecuaria de los campesinos.

Igualmente, 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. Los impactos de la minería y los cambios en los usos de la biodiversidad no solo se relacionan con una dimensión ambiental o física del territorio, sino también con la dimensión cultural del mismo (Cinep/PPP, 2014, p. 43). A este respecto, 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 realización si sobre esos predios se inicia o continua la actividad minera.

⁹⁸ En este listado no se cuentan las movilizaciones nacionales que tuvieron repercusiones regionales.

Un dato que ayuda a comprender, a nivel departamental, los cambios en la destinación de los usos de los suelos corresponde a 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 %—. Esta situación 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 % (Barrera, 2014).

Abordaje del tema minero en sentencias de restitución de tierras

Dados los riesgos antes expresados, que son relevantes para los procesos de restitución de tierras, cabe revisar la manera en la que las sentencias ya proferidas se han referido al tema. Para ello, se ha tomado una muestra de sentencias del departamento del Cesar, por la relevancia que la minería tiene en la región, lo cual más adelante se complementa con la manera como el tema ha sido abordado en otras regiones⁹⁹. En el periodo 2012-2014, en el departamento del Cesar, se fallaron un total de 24 sentencias de restitución de tierras¹⁰⁰. De estas, dos corresponden al municipio de El Copey, tres a San Alberto, cinco a Agustín Codazzi, cuatro a San Diego y diez de Valledupar. Del total de sentencias analizadas, trece no mencionan el tema de títulos mineros y solo cuatro 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

⁹⁹ La muestra departamental la componen 24 sentencias de restitución de tierras emitidas en el periodo 2012–2014 por los tres Juzgados especializados en Restitución de Tierras de Valledupar (17) y el Tribunal Superior del Distrito de Cartagena (7).

¹⁰⁰ Sentencias consultadas en la página web de la URT (s.f.).

en la “suspensión de licencias para la exploración y explotación de hidrocarburos sobre el predio solicitado” (Tribunal Superior de Cartagena, 2014a). El fallo niega la restitución a la víctima alegando una precaria identificación del inmueble.

- Hay otra sentencia que menciona la existencia de 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 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. (Juzgado Tercero de Restitución de Tierras - Valledupar, 2013)

En el municipio de Valledupar:

- Una sentencia en la cual, dentro de los procesos 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 (ANM) 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 licencia y se inicie la explotación minera. (Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Valledupar, 2013a).

- En otra sentencia 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 ANM 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 atendiendo a los límites que la legislación ambiental impone a la actividad minera. (Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Valledupar, 2013b).
- En otro grupo de sentencias 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 o las solicitudes de información que hacen los jueces a las entidades con competencias en el tema. En algunos casos, en sentencias que conceden la protección al derecho fundamental a la restitución de tierras, junto con variedad de ordenes en otras materias, se ha exigido a la ANM y a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)

[...] 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. (Tribunal Superior Cartagena, 2014b, p. 31).

Se destaca en este mandato judicial la preocupación expresa por la conservación de la vocación agrícola de los predios, justamente porque esta puede verse afectada por la minería. Igualmente, es de resaltar 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 ANM que “no autorice la explotación minera en el inmueble objeto de restitución, [y] en consecuencia no acceda a las solicitudes vigentes”. (Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Popayán, 2014, p. 48). Ahora bien, también hay otras decisiones en las que los jueces hacen una distinción entre el tipo de materiales que se van a explotar y, con base en eso, toman la decisión. Así, por ejemplo, afirmó la Sala Especializada en Restitución de Tierras del 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. (Tribunal Superior Antioquia, 2014b).

La anterior decisión resulta por lo menos discutible, pues sin ningún estudio de fondo previo se considera que la minería de materiales de construcción no genera impactos ambientales, situación que no es cierta; sin embargo, con fundamento en dicha afirmación se levanta la suspensión de procesos de titulación; en este caso, 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.

Una fórmula que puede ser generalizada y parece más apropiada es la de solicitar al Ministerio de Ambiente y la Corporación Autónoma Regional (CAR) la evaluación de los impactos ambientales de la exploración minera, justamente como garantía para la restitución. Una postura como esta invita a que se profundice en el análisis de las situaciones sobre las cuales se están pronunciando los jueces, para que las decisiones se tomen sobre bases certeras y con las necesarias claridades frente a los verdaderos impactos que, respecto al goce efectivo de derechos, va a tener la decisión judicial que se tome.

Finalmente, merece una mención especial el tema de 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 que acompañan la de restitución del territorio afectado por el conflicto armado han sido la nulidad o suspensión de títulos mineros y de la actividad minera ilegal, y así ha sido concedido por los tribunales, al constatar que estas actividades han afectado los derechos territoriales.

La primera sentencia de restitución a favor de grupos étnicos así lo dispuso. Se trata del caso de la comunidad indígena Embera Katío del Alto Andagueda (Tribunal Superior Antioquia, 2014a), víctima de la guerra por el control de las minas de oro ubicadas en su territorio y en donde la ANM concesionó trece mil de las cincuenta 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 previamente a los indígenas. Por ello, la sentencia que ampara el derecho a la restitución del territorio colectivo, también protege el derecho a la consulta previa y ordena que se mantenga la suspensión de los títulos mineros ordenada previamente por un juez en el marco de la medida cautelar, además de exhortar a la ANM a respetar el derecho de prelación de las comunidades indígenas en las zonas mineras. Igualmente, se conmina a la entidad 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.

De esta manera, se avanza en la comprensión de que no es posible el disfrute del derecho al territorio, mientras los intereses económicos de los empresarios mineros se impongan sobre estos y, en ese marco, las acciones de restitución de tierras han resultado un mecanismo importante para contrarrestar la política minera del país, que privilegia la inversión privada sobre los derechos de las comunidades y también sobre el medio ambiente.

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, Cauca, 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 concedida por el juez, bajo el argumento de que esto debía ser objeto de una sentencia de fondo y no de una medida cautelar. Sin embargo, posteriormente, cuando se profirió la sentencia de fondo, se ordenó la suspensión inmediata de los títulos mineros vigentes en todo el territorio del Consejo Comunitario Renacer Negro, con una extensión de 71.010 hectáreas con 6.597 metros cuadrados, que fue beneficiario de la restitución (Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Popayán, 2015).

Esta sentencia contiene interesantes consideraciones sobre la diversidad étnica y el contexto normativo y jurisprudencial internacional y nacional que protege los territorios de comunidades afrodescendientes. Igualmente, reconoce la presencia de grupos armados ilegales en el territorio y las afectaciones generadas por la actividad minera legal e ilegal en materia ambiental, social, cultural y de daños en la salud de la población. En la parte resolutive, además del reconocimiento que hace como víctimas colectivas del conflicto armado al Consejo Comunitario Renacer Negro, ampara y restablece el goce efectivo de los derechos territoriales de la comunidad y, en seguida, profiere varias órdenes dirigidas a diversas entidades, que tienen que ver con la investigación penal frente a la minería ilegal y la prohibición del ingreso de retroexcavadoras, dragas y planchones al territorio colectivo; ordena, a su vez, la suspensión de títulos mineros otorgados así como la creación de una zona minera para afrocolombianos, entre otras medidas frente a otros temas. Igualmente, se profieren órdenes encaminadas a garantizar el retorno en condiciones de dignidad, la elaboración del Plan de Reparación Integral Colectiva y la elaboración de planes de manejo ambiental concertados para la protección de los recursos naturales.

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 los casos abordados es que las consideraciones sobre el tema no dejan de ser tangenciales, excepto en los casos étnicos, donde un aspecto central del análisis de las afectaciones

territoriales está dada por la actividad minera. Pero, en general, las sentencias sobre predios campesinos no han profundizado 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 mineras y ambientales.

El tema es de gran importancia ya que como lo ha reconocido el propio director de la Unidad: “El proceso de Restitución de Tierras ha encontrado un alto porcentaje de solicitudes que se ubican sobre áreas de protección ambiental, proyectos mineros, eléctricos, de hidrocarburos e infraestructura” (Sabogal, R., como se citó en Verdadabierta.com, 2015, cuadro anexo). Para el caso de la minería:

[...] de acuerdo con los datos de la Agencia Nacional de Minería, con corte al 13 de julio del año 2015 existen en el país 9544 títulos registrados en el Registro Nacional Minero, los cuales totalizan un área de 5.019.450,84 hectáreas. De estos 9545 títulos mineros, el 27,6 % (2634) tienen traslapes con áreas microfocalizadas para la restitución de tierras. (Uribe-Muñoz, 2015).

La cifra crecería si se sumaran las áreas no microfocalizadas, pero donde se puede llevar a cabo restitución a favor de grupos étnicos.

Ante este panorama hay dos hechos recientes que pueden tener una gran incidencia en los escenarios hacia el futuro. En primer lugar, el establecimiento al interior de la URT de un equipo de trabajo especializado en asuntos ambientales, mineros, energéticos y de infraestructura (AMEI), el cual está encargado de la articulación con las entidades que lideran esos sectores y de hacer recomendaciones técnicas frente a los procesos de restitución que involucran estas temáticas (Subdirección General de la URT, 2015). Hasta ahí este grupo de apoyo técnico parece ser una buena estrategia encaminada al fortalecimiento del trabajo de la URT para estas materias. Sin embargo, dado que el lineamiento interno indica, además, que en el marco de los procesos

de restitución étnica cuando se evidencien implicaciones frente a los temas AMEI, este grupo deberá conceptualizar antes de socializar y validar el informe de caracterización de afectaciones territoriales con las comunidades. Preocupa que de esta manera se esté estableciendo un requisito dentro del trámite del proceso de restitución étnica que no está consagrado en los decretos ley que lo regulan y, lo que es aún más grave, que esto pueda constituirse en una especie de filtro para los casos en que las pretensiones de las comunidades puedan afectar intereses como los ligados a la minería.

Justamente, al ser en los casos de restitución étnica donde se han proferido decisiones que han tocado más directamente el tema, cabe preguntarse qué sucederá cuando las comunidades étnicas reclamantes en el marco de la caracterización de daños y afectaciones aboguen por pedir al juez de restitución que anule o suspenda títulos mineros o de hidrocarburos sobre su territorio y este equipo técnico de la Unidad no esté conforme con ello. ¿Prevalecerá la postura de la comunidad víctima o la de la entidad que realiza un análisis técnico y que además tiene la facultad de representación judicial? Es por ello que esta directriz ha sido objeto de fuertes críticas que ponen en evidencia la tensión que suscita la restitución frente a los intereses de las actividades económicas que se le contraponen (Verdadabierta.com, 2015).

En segundo lugar, la aprobación de la Ley 1753 de 2015 mediante la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 —a la cual nos referimos al inicio de este documento— establece que en zonas priorizadas para los grandes proyectos de inversión catalogados como PINES, entre ellos los de minería, no habrá lugar a la restitución de tierras sino que operará la compensación (Congreso de la República, 2015). La norma que así lo establece fue demandada por inconstitucional, justamente por desconocer mandatos superiores, inclusive del orden internacional, y ser contraria a los derechos de las víctimas al dar un lugar tales proyectos, en especial a los minero-energéticos, sobre el derecho de las víctimas a recuperar las tierras que les fueron arrebatadas al amparo de la violencia.¹⁰¹ Aunque no se conoce

¹⁰¹ En febrero de 2016, en el proceso de edición de este libro, la Corte Constitucional (2016) profirió

la sentencia todavía, la Corte ya expidió un comunicado en el que declaró inconstitucional esta previsión, ante lo cual se tendrán que seguir haciendo prevalecer los derechos de las víctimas, y generar adecuados criterios para el manejo de esas tensiones latentes.

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, de forma que las contradicciones entre la política pública de atención y reparación a víctimas y la política minera y de grandes proyectos de inversión no termine soslayando los derechos de las víctimas y dificultando los escenarios de reconciliación. Por ello, nos permitimos formular una serie de recomendaciones en distintos niveles.

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 de proyectos 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.

sentencia (Comunicado No. 4, del 8 de febrero de 2016) dentro de la demanda que parlamentarios de izquierda y sectores sociales interpusieron contra varios de los artículos del Plan Nacional de Desarrollo y, entre ellos, el referido al tratamiento de los casos en que hubiera PINES en predios solicitados en restitución. En el pronunciamiento se destaca la declaración de inconstitucionalidad del inciso 2 y el párrafo del artículo 50 —citados arriba—, según los cuales, si se reclamaran predios que se encontraran en zonas claves para ejecutar los PINES, se procedería a la compensación y no a la restitución *in situ*. Otro de los elementos de mucha importancia en el pronunciamiento es la también declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que mantenían vigentes la explotación de hidrocarburos y la minería en los Páramos, así como el mantenimiento de los condicionamientos necesarios para la creación de zonas de reserva minera (concertación con autoridades locales de los municipios y compatibilidad con los planes de ordenamiento territorial).

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 requeridos por víctimas de despojo o abandono. Igualmente, una vez proferidas y notificadas las sentencias, 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.
- 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.
- Acatar sin reparos el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la Ley 1753 de 2015 —por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018—, en la Sentencia C-035 de 2016.

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 por 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, proporcionándoles una específica protección jurídica que las blinde contra daños inminentes ocasionados por empresas mineras y agroindustriales, así como 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 exploración o explotación en curso. Las herramientas construidas por la URT contemplan estas variables y es necesario que, en todos los casos, sean analizadas 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 mismo 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.
- 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 proyectos 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.
- 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 incluir 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.

- Respetar la voluntad de las comunidades en la formulación de las pretensiones que se incluyen en las demandas 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 de que el sufrimiento, el desplazamiento y los despojos sufridos han debilitado sus tejidos sociales, lo que 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, considerar 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 y el impacto de la actividad y, sobre ello, 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 posterioridad a la época en que ocurrieron las

amenazas, los hechos de violencia o el despojo. (art. 77, num. 2, lit. b).

- Argumentar adecuadamente las decisiones que se toman respecto a las situaciones relacionadas con el ejercicio de la actividad minera en predios objeto de restitución, considerando para ello todas las pruebas allegadas y logrando decisiones sólidamente fundamentadas.

Referencias

- Barrera, V. (2014). *Las vicisitudes de la integración. Trayectorias de desarrollo y conflicto armado en el Cesar en Territorio y Conflicto en la Costa Caribe*. Bogotá: Odecofi-Cinep.
- Cámara. Proyecto de Ley No.200/2015. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. (2015). Recuperado de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=200&p_consec=41233
- Cinep/PPP. (2014). *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: Ediciones Ántropos Ltda.
- Congreso de la República. Ley 1753 de 2015. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*. Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015 (2015).
- Corte Constitucional. (8 de febrero de 2016). *Comunicado No. 4 sobre la sentencia C-035 de 2016*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2004%20comunicado%2008%20de%20febrero%20de%202016.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”*, Resumen Ejecutivo. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Resumen%20Ejecutivo%20Ultima%20Version.pdf>
- EFE-El Espectador. (25 de junio de 2014). *Drummond y Prodeco financiaron a los paramilitares entre 1996 y 2006*. El Espectador. Recuperado de

<http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/drummond-y-prodeco-financiaron-los-paramilitares-entre-articulo-500456>

Gobernación del Cesar. (2011). *Plan Integral Único del Departamento del Cesar – PIU*. Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/cesarpiu2011.pdf>

Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Popayán [Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán]. Sentencia del 21 de abril de 2014. Radicado: 033 (2014).

Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Popayán [Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán]. Sentencia del 1 de julio de 2015. Radicado: 071 (2015).

Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Valledupar [Juzgado Primero Civil del circuito especializado en Restitución de Tierras de Valledupar] Sentencia del 27 de mayo de 2013. Radicado: 200013121001-2013-00008-00 (2013).

Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Valledupar [Juzgado Primero Civil del circuito especializado en Restitución de Tierras de Valledupar] Sentencia del 08 de agosto de 2013. Radicado: 200013121001-2013-00025-00 (2013b).

Juzgado Tercero Civil de Restitución de Tierras - Valledupar [Juzgado Tercero Civil del circuito especializado en Restitución de Tierras de Valledupar] Sentencia del 4 de julio de 2013. Radicado: 200013121003-2013-0002-00 (2013).

Las caras del despojo de tierras en Colombia. (s.f.). País Real. Recuperado de <http://pais-real.blogspot.com.co/2010/09/las-caras-del-despojo-de-tierras-en.html>

- MOE [Misión de Observación Electoral]. (s.f.). *Monografía Político Electoral Departamento del Cesar, 1997 a 2007*. Recuperado de http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/cesar.pdf
- Oñate, F. (17 de agosto de 2013). “*El Cesar es el tercer departamento más afectado por abandono y despojo de tierra*” Ricardo Sabogal. El Pílon. Recuperado de <http://elpilon.com.co/el-cesar-es-el-tercer-departamento-mas-afectado-por-abandono-y-despojo-de-tierra-ricardo-sabogal/>
- PNUD [Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo]. (2011). Cesar. *Informe sobre el Estado de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de Avance 2011*. Recuperado de http://valledupar-cesar.gov.co/apc-aa-files/c7b1248bfd889617434791939df2ed2a/libro-cesar_1.pdf
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Senado. Proyecto de Ley No. 138/2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. (2015). Recuperado de <http://190.26.211.102/proyectos/index.php/textos-radicados-2013-2014/405-proyecto-de-ley-138-de-2015>
- Tribunal Superior Antioquia [Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Especializada en Restitución de Tierras]. Sentencia del 23 de septiembre de 2014. MP. Vicente Landínez Lara. Radicado: 270013121001201400050015 (2014a).
- Tribunal Superior Antioquia [Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Especializada en Restitución de Tierras]. Sentencia del 09 de octubre de 2014. MP. Vicente Landínez Lara. Radicado: 0500022210022013 0002101 (2014b).

Tribunal Superior Cartagena [Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Especializada en Restitución de Tierras]. Sentencia de restitución del 29 de julio de 2014. Radicado: 1324431210012012002600 (2014a).

Tribunal Superior Cartagena [Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Especializada en Restitución de Tierras]. Sentencia de restitución del 25 de noviembre de 2014. Radicado: 1324431210012013004800 (2014b)

Simco [Sistema de Información Minero Colombiano]. (s.f.). *Minería en el Cesar*. Recuperado de <http://www.simco.gov.co/Inicio/Mineriaenel-Cesar/tabid/259/language/en-US/Default.aspx>

Subdirección General de la URT. (29 de mayo de 2015). *Circular 008 de 29 de mayo de 2015. Directrices frente a la formulación de demandas étnicas en el marco de los procesos de restitución de tierras*. Subdirección General de la URT, Bogotá, Colombia.

Uribe-Muñoz, A. (8 de septiembre de 2015). Intervención pública realizada en el Congreso de la República, Bogotá, Colombia.

URT [Unidad de Restitución de Tierras]. (s.f.). *Sentencias*. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/web/guest/sentencias-por-departamento>

Verdadabierta.com. (s.f.). *Sigue litigio por las tierras de El Prado en el Cesar*. *Verdadabierta.com*. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/tierras/despojo-de-tierras/5066-sigue-litigio-por-las-tierras-de-el-prado-en-el-cesar>

Verdadabierta.com. (24 de agosto de 2015). *Las contradicciones de Santos con la restitución*. Verdadabierta.com. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5936-las-contradicciones-de-santos-con-la-restitucion>

Restitución y derecho a la tierra: un análisis desde la noción de Unidad Agrícola Familiar

Tulia Moreno Hernández y Javier Lautaro Medina*

Introducción

La pregunta sobre cuál es la relación entre restitución de tierras y derecho a la tierra es central para comprender los alcances de la política de reparación integral en nuestro país. En efecto, los argumentos a favor de una política que integre los marcos normativos que reconocen los derechos a la verdad, la justicia y la reparación con el derecho a la tierra tienen profundas implicaciones en los programas de reparación, y suponen inmensos retos para quienes toman decisiones de política pública sobre el sector, funcionarios públicos, gobiernos locales y también para las organizaciones y comunidades campesinas. Por el contrario, una postura restrictiva frente a esta relación, limita los alcances de la política de reparación integral. En este boletín sostenemos que solo una mirada integradora y articulada sobre los derechos, que se concrete en acciones efectivas, permitirá el éxito y la sostenibilidad de la política de restitución de tierras.

Uno de los retos que enfrenta la actual política pública de restitución de tierras, es convertirse en una puerta de entrada a la reparación integral y transformadora, de ahí que la importancia de la extensión y capacidad de producción de los predios restituidos se convierta en un tema de análisis importante. En esa medida, el estudio de las sentencias¹⁰², para el propósito de este boletín, se enfoca en la extensión de los predios restituidos para cotejarlos con la extensión de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) de las zonas y municipios donde se ha ordenado restituir como una medida indicativa. Pese a que, conforme

* Texto elaborado en abril de 2015.

¹⁰² Para este análisis se escogió una muestra aleatoria de 200 sentencias emitidas por los jueces de restitución de tierras, que fueron sistematizadas por el Observatorio de la Restitución de la Tierra en Colombia “Tierra y Derechos” del Equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP. En las 200 sentencias se restituyeron uno o varios predios solicitados (488 en total); fueron emitidas en los departamentos de Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena, Sucre, Antioquia, Nariño, Putumayo y Santander.

a la ley, en el marco del proceso de restitución de tierras, la UAF solo aplica para baldíos y predios del Fondo Nacional Agrario, se han tomado también casos de sentencias que restituyen propiedad privada, permitiendo hacer un análisis comparativo entre uno de los resultados de la política de restitución de tierras y su relación con la garantía del derecho a la tierra, que incluye los medios de subsistencia suficientes requeridos por una familia campesina para desarrollar su proyecto de vida. Es decir, en reconocimiento de que la UAF es un criterio aplicable a las tierras que entrega el Estado a campesinos en el marco del régimen parcelario —en tanto criterio para establecer condiciones de dignidad y productividad de la tierra—, en este documento se hace una extrapolación, en términos del análisis, a todo tipo de circunstancias de restitución, incluidas las de propiedad privada.

Las Unidades Agrícolas Familiares

La UAF se reguló por primera vez con la Ley 135 de 1961 y fue definida como la explotación de un terreno por la fuerza de trabajo de una familia (jefe de hogar, cónyuge, compañero o compañera o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil) sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra de terceros. El predio debía suministrar a la familia ingresos no inferiores a tres salarios mínimos mensuales, de los cuales no más de la tercera parte de los ingresos de la explotación se destinaría al pago de las deudas y se debía disponer de un excedente capitalizable para el mejoramiento del nivel de vida de la familia (Rey-Gutiérrez, Lizcano & Asprilla, 2014).

Posteriormente, la Ley 160 de 1994¹⁰³ dispuso que la UAF debe ser entendida como la empresa básica de producción que permite a las familias no solo remunerar su trabajo, sino contar con un excedente que coadyuve a la formación de su patrimonio. La explotación del predio requeriría del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra externa. Dicha ley también indicó que la junta directiva del Instituto Colombiano de

¹⁰³ Artículo 38 y siguientes de la Ley 160 de 1994 (Congreso de Colombia, 1994).

Reforma Agraria (Incora) daría los criterios para determinar las extensiones de la UAF por zonas relativamente homogéneas, teniendo en cuenta que los ingresos mínimos conseguidos con la UAF debían aportar la subsistencia y la sostenibilidad a la familia, y, por otra parte, determinó que los predios rurales adjudicados no podrían dividirse cuando resultaren superficies por debajo de la UAF definida para determinado territorio¹⁰⁴.

Así, la Resolución No. 041 de 1996 del Incora estableció las extensiones máximas y mínimas de las UAF por zonas relativamente homogéneas, correspondientes a los municipios donde se ubicaban las gerencias regionales del Incora (Acción Social, 2010), y el Acuerdo 16 del mismo año determinó que el valor de la UAF se calcularía en salarios mínimos legales vigentes, garantizando a cada familia del régimen parcelario ingresos netos de dos salarios mínimos mensuales en promedio.

Restitución y acceso suficiente a la tierra

Teniendo en cuenta que la UAF fue definida a partir aspectos fisiográficos, calidad de la tierra y entorno socioeconómico, como elementos para determinar los criterios para la titulación de baldíos para facilitar a las familias campesinas vivir dignamente de la explotación económica de predios rurales, y que los jueces de restitución de tierras han sido encargados por la Ley 1448 de 2011 para emitir fallos dentro del proceso especial de restitución de tierras, buscando devolver la tierra despojada o abandonada a su original ocupante, poseedor o propietario, es pertinente analizar la extensión de los predios que están siendo solicitados y restituidos para determinar si las familias reparadas, a través de esta política, conseguirán un sustento básico y capitalizarán rendimientos con los que puedan llevar un nivel de vida adecuado y, de esta forma, ver satisfechos sus derechos. Aunque la UAF en estricto sentido solo aplicaría para predios baldíos, es la medida actual con la que se cuenta para confrontar el acceso a la tierra de familias rurales con la posibilidad de establecer en ella

¹⁰⁴ La extensión de las Unidades Agrícolas Familiares para zonas relativamente homogéneas que se usan en este texto fueron tomadas de la Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996 expedida por el Incora.

un proyecto económico que permita construir apuestas de vida sostenibles en el territorio.

El siguiente cuadro muestra un resumen de las sentencias analizadas:

Tabla 1. Número de sentencias analizadas y predios restituidos por departamento

Departamento	N.º de sentencias	N.º de predios
Bolívar	25	55
Cesar	17	77
Córdoba	24	194
Magdalena	43	94
Sucre	36	62
Antioquia	9	9
Nariño	18	20
Putumayo	21	30
Santander	7	7
TOTAL	200	488

Nota: Elaboración propia a partir del seguimiento y la sistematización de las sentencias hecha por el Equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP.

La muestra analizada para este boletín comprendió el estudio de 145 sentencias en la Costa Caribe, de las cuales 25 correspondieron al departamento de Bolívar, 17 al Cesar, 24 a Córdoba, 43 al Magdalena y 36 a Sucre. Para el resto del país se tuvieron en cuenta 55 sentencias, 9 emitidas en el departamento de Antioquia, 18 en Nariño, 21 en Putumayo y 7 en Santander.

Bolívar

Tabla 2. Comparativo predios restituidos y UAF de la zona –Bolívar

Municipio	UAF de la zona	Número de predios restituidos	número de predios restituidos por debajo de la UAF
El Carmen de Bolívar	35 a 48 ha	21	21
María La Baja	35 a 48 ha	27	26
San Juan Nepomuceno	35 a 48 ha	7	7

Nota: Elaboración propia a partir del seguimiento y la sistematización de las sentencias hecha por el Equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP.

Como se puede ver en el cuadro anterior, en el departamento de Bolívar 54 de los 55 predios restituidos judicialmente tienen una extensión menor que la UAF de la zona. El único predio dentro del rango de la UAF contaba, al momento de la restitución, con una extensión de 36,0051 hectáreas — una hectárea por encima— y está ubicado en el municipio de María La Baja. Además, 6 de los predios restituidos miden menos de una hectárea y 27 predios tienen una extensión que está por debajo de 10 hectáreas.

*Cesar***Tabla 3.** Comparativo predios restituidos y UAF de la zona - Cesar

Municipio	UAF de la zona	Número de predios restituidos	número de predios restituidos por debajo de la UAF
San Diego	26 a 36 ha	5	0
Valledupar	26 a 36 ha	5	2
Agustín Codazzi	26 a 36 ha	4	3
San Alberto	18 a 36 ha	1	0
El Copey	26 a 36 ha	2	2

Nota: Elaboración propia a partir del seguimiento y la sistematización de las sentencias hecha por el Equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP.

En el departamento del Cesar la muestra analizada fue de 17 predios restituidos en igual número de sentencias, de los cuales 7 tienen una extensión por debajo de la UAF para estos municipios, incluso 2 predios miden menos de una hectárea. Por otro lado, de los 10 predios que cumplen con el criterio de la UAF, 8 sobrepasaron la extensión de la UAF por más de una hectárea.

*Córdoba***Tabla 4.** Comparativo predios restituidos y UAF de la zona - Córdoba

Municipio	UAF de la zona	Número de predios restituidos	número de predios restituidos por debajo de la UAF
Montería	8 a 10 ha	160	148
Valencia	8 a 10 ha	34	26

Nota: Elaboración propia a partir del seguimiento y la sistematización de las sentencias hecha por el Equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP.

En el departamento de Córdoba, de los 194 predios restituidos, solo 20 tienen una extensión superior a la UAF, y tan solo 1 predio superó en más de una hectárea dicha extensión.

*Magdalena***Tabla 5.** Comparativo predios restituidos y UAF de la zona – Magdalena

Municipio	UAF de la zona	Número de predios restituidos	número de predios restituidos por debajo de la UAF
Chivolo/Plato	54 a 74 ha	14	12
Plato	54 a 74 ha	17	17
Ciénaga	78 a 105 ha	62	60
Sabanas de San Ángel	54 a 74 ha	1	1

Nota: Elaboración propia a partir del seguimiento y la sistematización de las sentencias hecha por el Equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP.

Para el departamento de Magdalena, de 94 predios restituidos, tan solo 4 cumplen con el criterio de extensión de la UAF. Estos predios superaron la UAF por menos de cinco hectáreas, excepto 1 que la superó por más de 20. Del total de predios restituidos con menos extensión que la UAF, 34 miden menos de 10 hectáreas y se ubican en el municipio de Ciénaga donde la UAF es más extensa que en los otros municipios.

Sucre

Tabla 6. Comparativo predios restituidos y UAF de la zona - Sucre

Municipio	UAF de la zona	Número de predios restituidos	número de predios restituidos por debajo de la UAF
Colosó	36 a 49 ha	4	3
Ovejas	36 a 49 ha	30	28
Morroa	36 a 49 ha	28	27

Nota: Elaboración propia a partir del seguimiento y la sistematización de las sentencias hecha por el Equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP.

En el departamento de Sucre, específicamente en los Montes de María, solo 4 de los 62 predios restituidos tuvieron una extensión por encima de la UAF, superándola hasta por 350 hectáreas en un caso, en Flor del Monte. Por otra parte, de los 58 predios cuya extensión no supera la UAF, 37 se restituyeron con una extensión de 10 hectáreas o más.

Antioquia

Tabla 7. Comparativo predios restituidos y UAF de la zona - Antioquia

Municipio	UAF de la zona	Número de predios restituidos	número de predios restituidos por debajo de la UAF
Granada	3 a 5 ha	8	8
Montebello	3 a 7 ha	1	0

Nota: Elaboración propia a partir del seguimiento y la sistematización de las sentencias hecha por el Equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP.

Para el caso de Antioquia, de nueve predios restituidos, ocho en el municipio de Granada y 1 en Montebello, solo este último cuenta con la extensión de la UAF. Ninguno de los otros predios restituidos superó las 2 hectáreas de extensión.

Nariño

Tabla 8. Comparativo predios restituidos y UAF de la zona - Nariño

Municipio	UAF de la zona	Número de predios restituidos	número de predios restituidos por debajo de la UAF
Tablón de Gómez	17 a 24 ha	20	20

Nota: Elaboración propia a partir del seguimiento y la sistematización de las sentencias hecha por el Equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP.

En este municipio ninguno de los 20 predios restituidos supera la UAF y tan solo 2 están por encima de las 2 hectáreas de extensión.

Putumayo

Tabla 9. Comparativo predios restituidos y UAF de la zona - Putumayo

Municipio	UAF de la zona	Número de predios restituidos	número de predios restituidos por debajo de la UAF
San Miguel	70 a 90 ha	5	5
Valle de Guamuez	70 a 90 ha	25	25

Nota: Elaboración propia a partir del seguimiento y la sistematización de las sentencias hecha por el Equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP.

De 30 predios restituidos en este departamento, ninguno supera la UAF. De estos, 18 predios no tienen más de 1 hectárea de extensión y 9 no alcanzan las 10 hectáreas. Esto refleja un gran contraste, si se tiene en cuenta que la UAF reglamentada en la zona es superior a las 70 hectáreas.

Santander

Tabla 10. Comparativo predios restituidos y UAF de la zona - Santander

Municipio	UAF de la zona	Número de predios restituidos	número de predios restituidos por debajo de la UAF
Sabana de Torres	18 a 33 ha	7	3

Nota: Elaboración propia a partir del seguimiento y la sistematización de las sentencias hecha por el Equipo de Movilización, Territorio e Interculturalidad del Cinep/PPP.

En el departamento de Santander se observa que 3 de los 7 predios restituidos no alcanzan la superficie establecida en la zona como UAF. Así mismo, 1 predio no supera la hectárea de extensión y 4 sobrepasan dicha medida.

Derecho a la tierra y al territorio de comunidades campesinas

En el año 2012, en fallo de revisión de acción de tutela, la Corte Constitucional (2012c) manifestó que:

Existen varios argumentos a favor de la naturaleza iusfundamental del derecho a la tierra y al territorio, entre los que se encuentran los siguientes: (i) los derechos surgen como una aspiración legítima de los pueblos frente a los Estados sin importar la ausencia de un reconocimiento explícito en la normativa, ya que surgen luego de una larga lucha histórica de reivindicación frente al aparato estatal. (ii) La tierra y el territorio son necesarios para el desarrollo de la vida y la cultura de la nación, teniendo en cuenta que el conflicto armado que vive el país tiene sus raíces profundas en el problema agrario. En este sentido, garantizar el derecho al acceso a la tierra de la población rural, contribuiría a la realización de sus proyectos de vida. En otras palabras, es importante el reconocimiento de la cultura campesina del país y de la necesidad de proteger su acceso a la tierra y al territorio, y con ello, su forma de vida culturalmente diferenciada. Dicho reconocimiento trasciende la formalización de títulos y enaltece la labor de los campesinos/as como fundamental en el desarrollo del país. Por esta vía, se puede hablar de otras formas de relaciones jurídicas frente a un bien, las cuales, se reitera, traspasan la discusión legal sobre títulos. (iii) La ausencia de protección específica de la tierra y el territorio ocasiona graves perjuicios en la vida de la comunidad, como la inequidad, la desigualdad social y la pérdida de la cultura.

Lo anterior, evidencia la necesidad de proteger todos los contenidos del derecho a la tierra: (i) acceso, por ejemplo, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, o a comunidades étnicas; (ii) acceso a los recursos que permitan realizar los proyectos de vida de los titulares del derecho a la tierra y al territorio; (iii) seguridad jurídica de las diferentes formas de acceso a la tierra como la propiedad, la posesión y la tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a estas. (num. 6.6, párr. 3).

En este aspecto, la UAF cumple un papel fundamental —de acuerdo a la normatividad colombiana— para determinar cuál debe ser el acceso suficiente y eficiente a la tierra y el fortalecimiento de las formas de vida campesina, aunque no debe ser considerada como el único requisito para alcanzar una amplia garantía de los derechos de las comunidades rurales. En este sentido, una política integral de reparación a personas víctimas requiere la complementariedad con otro tipo de medidas, que permitan la sostenibilidad del proceso reparador para las familias y su permanencia a largo plazo en los territorios.

Esta perspectiva amplia sobre el derecho a la tierra y al territorio, y su relación con el proceso de restitución, debe fundamentarse en las obligaciones que al Estado colombiano le corresponden en relación con el artículo 64 de la Constitución. La misma Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que:

Más allá del claro enunciado del deber general de promoción del acceso a la propiedad que contempla el artículo 60 superior, es el artículo 64 de la Carta el que contempla como deber del Estado garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, mandato que no solo persigue asegurar un título de propiedad sino “mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”, fin al que concurren otros elementos como el acceso a vivienda, tecnología, mercados, asistencia

financiera y empresarial con miras a fortalecer su nivel de ingreso e incidir de esta manera en su “calidad de vida”. (Corte Constitucional, 2012a, num. 4.2.1, párr. 2).

De esta forma, además del acceso a la propiedad y el derecho a la seguridad jurídica de la tenencia, que debe ser promovido por parte del Estado para los trabajadores agrarios, el derecho a la tierra y al territorio implica:

[U]n imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural. Esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no solo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado solo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional. (Corte Constitucional, 2012a, num. 4.2.1, párr. 19).

Siguiendo la jurisprudencia constitucional, existen cuatro elementos desde el punto de vista del derecho a la tierra y al territorio, que permiten reconocerlo como fundamental:

- El derecho de los trabajadores agrarios a no ser despojados de su propiedad rural o impulsados a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin antes proporcionar alternativas

productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas como las zonas de reserva campesina.

- El derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente.
- El derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas dirigidas a alcanzar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana.
- El derecho a que se proteja la seguridad alimentaria en la población campesina.

Más allá de las discusiones sobre la insuficiencia del artículo 64 para garantizar los derechos a la tierra y al territorio, que comprenden una dimensión mucho más amplia de reconocimiento¹⁰⁵, lo cierto es que la disposición sí reconoce, desde la interpretación de la Corte Constitucional, una perspectiva importante que debería ser articulada a los procesos de reparación integral y restitución de tierras. En este aspecto, contempla medidas dirigidas a compensar el acceso precario a la tierra que tenían las familias antes de ser víctimas de despojo o abandono y, con respecto a las que se les restituyeron sus predios, puede contribuir a una visión más integral de la garantía de su derecho a la tierra y al territorio.

¹⁰⁵ Por ejemplo, el derecho a trabajar su propia tierra y a obtener productos agrícolas, criar ganado, cazar, recolectar y pescar en sus territorios; el derecho a trabajar las tierras no utilizadas de las que dependen para su subsistencia y a disponer de esas tierras; el derecho a administrar y preservar los bosques y las zonas pesqueras y a obtener beneficios; el derecho a una tenencia de tierras segura y a no ser desalojados por la fuerza de sus tierras y territorios. No debería procederse a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los campesinos interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso; el derecho a beneficiarse de la reforma agraria. No se deben permitir los latifundios. La tierra debe cumplir con su función social. Se deben aplicar límites de propiedad en la tenencia de la tierra cuando sea necesario con el fin de asegurar un acceso equitativo a las tierras (ONU, 2013, art. 4).

Conclusiones

Del total de 488 predios restituidos en las sentencias analizadas en este texto, las extensiones de 444 están por debajo de la UAF, de los cuales, a 260 les faltaban más de tres hectáreas para llegar al rango mínimo de la UAF y 51 estuvieron por debajo de una hectárea de extensión. La mayoría se ubicaron en Nariño y Putumayo donde la UAF de la zona es de 17 a 24 y de 70 a 90 hectáreas respectivamente. En los departamentos de Bolívar, Magdalena, Nariño y Putumayo, en donde se encuentran 199 de los predios restituidos, aquellos con una extensión por debajo de la UAF son el 95 % o más del total. Por otra parte, Cesar y Santander, en donde se restituyeron 24 predios según la muestra analizada, son los únicos departamentos donde el número de predios restituidos de acuerdo a la UAF de la región, es mayor que aquellos que no la superan.

Como se ha podido ver en los datos de las sentencias y tomando como medida indicativa la UAF, el acceso a la tierra de las familias a las que se les restituye la tierra en el marco de la Ley 1448 de 2011 es precario frente a la extensión de los predios. Las cifras muestran que el 90 % de las familias restituidas en los departamentos analizados no cuenta con la tierra suficiente para desarrollar un proyecto de vida de economía campesina digno, conforme al parámetro que ofrece la UAF. Además, se muestra el histórico problema de la desigualdad en el acceso y la tenencia de la tierra en Colombia, en virtud del cual, muchas familias campesinas víctimas de desplazamiento, despojo o abandono forzoso, no contaban con la extensión de tierra adecuada antes de los hechos victimizantes, y se hace notar que esta es una realidad ineludible en la que se inserta el actual proceso de restitución de tierras.

En este sentido, si la UAF es entendida como una empresa familiar rural ligada a conceptos de productividad e ingresos económicos (Acción Social, 2010), puede servir de parámetro para que las víctimas restituidas mejoren sus condiciones de vida, a la vez que acumulan excedentes capitalizables en más tierras o insumos agrícolas. Algunos han dicho que los objetivos

de la restitución no deben confundirse con los de la reforma agraria, y que por ello lo que se le debe devolver a la víctima es exactamente lo que tenía antes del hecho victimizante, sin importar si era mucha o poca tierra. Sin embargo, la Ley 1448 de 2011 sí contempló expresamente el criterio UAF, aunque ceñido a los procesos de restitución que a su vez implican la formalización de baldíos. Así, el artículo 74 estableció que si el despojo o abandono forzado perturbaron la explotación económica de un baldío, para la adjudicación de su derecho de dominio a favor del despojado, se deberá acoger el criterio sobre la Unidad Agrícola Familiar “como extensión máxima a titular y será ineficaz cualquier adjudicación que exceda de esta extensión” (Congreso de la República, 2011, art. 74, inc. 5). En todo caso, no debería olvidarse que en su concepción, la UAF no solo es un límite máximo, sino también busca ser un mínimo para el acceso a la tierra.

Además, la Ley 1448 de 2011 dispone también que las “víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva” (Congreso de la República, 2011, art. 25) y la Corte Constitucional en la sentencia C-715 de 2012 ha afirmado que:

La restitución debe propender por el restablecimiento pleno de la víctima y la devolución a su situación anterior a la violación en términos de garantía de derechos; pero también por la garantía de no repetición en cuanto se trasformen las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes. (Corte Constitucional, 2012b, num. 9.1.3-V).

A pesar de la especificidad de esta Ley, en cuanto parte de la justicia transicional y del marco de protección de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, dirigida a enfrentar la situación de conflicto armado, y ya que las disposiciones de la misma ley son taxativas en cuanto a la competencia de los funcionarios administrativos y judiciales, una perspectiva de conjunto que involucre otro tipo de derechos,

permitiría elaborar estrategias de largo aliento que propendan por el restablecimiento de derechos en perspectiva transformadora. Así, aunque está claro que la Ley 1448 de 2011 no implica una redistribución de la tierra, ni pretende transformar la estructura agraria del país, un análisis de este tipo puede contribuir a estructurar acciones eficaces que garanticen el derecho a la tierra y al territorio de comunidades y familias campesinas.

Recomendaciones

Teniendo en cuenta que el éxito del proceso de restitución de tierras pasa también por garantizar la sostenibilidad de las familias en el territorio, se estructuran las siguientes recomendaciones:

Al Gobierno Nacional y al Ministerio de Agricultura:

- Adoptar medidas complementarias para ampliar el acceso a la tierra de predios restituidos, cuando estos estén por debajo de la tierra suficiente para garantizar un proyecto de vida digna, con políticas agrarias más equitativas e incluyentes, que incorporen acciones relativas al entorno socioeconómico (mejora de vías de comunicación y esquemas de comercialización de productos) y la garantía de derechos sociales.

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

- En los casos de ocupaciones de baldíos, estructurar las peticiones a los jueces de tal forma que la orden de restitución alcance la extensión de la UAF, entendiendo esta como un mínimo de garantía de derechos y no solo como un máximo posible, y conduciendo hacia una política de restitución de tierras con enfoque transformador.

A los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras:

- En los casos de ocupaciones de baldíos, ordenar la restitución de una extensión de tierra correspondiente a la UAF de la zona, en un trabajo mancomunado con el Incoder o quien haga sus veces, el Ministerio de Agricultura y demás entidades gubernamentales que garanticen políticas agrarias eficaces.
- Establecer en qué casos —por la extensión de tierra restituida, su calidad, los usos del suelo y el acceso a mercados— se requieren proyectos productivos de mayor plazo y recursos, a los establecidos hasta ahora de 2 años y 55 salarios mínimos legales vigentes.

A la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Ministerio de Agricultura y Entes de Control:

- Desarrollar investigaciones cualitativas sobre el impacto de la restitución en la vida de las personas, familias y comunidades, tomando en cuenta particularmente los casos en que se restituyó menores extensiones de tierra que las establecidas por la UAF en cada región.
- Establecer cuál ha sido el factor determinante para que en desarrollo de la política agraria se adjudicaran predios con áreas menores a la UAF, sobre las cuales ahora se solicita su restitución, para buscar una solución en pro de los derechos de las víctimas de estos casos.

Referencias

- Acción Social [Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional]. (2010). *Unidades Agrícolas, Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/190303958/Unidades-Agricolas-Familiares-tenencia>
- Congreso de Colombia. Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994 (1994).
- Congreso de la República. Ley 1448 de 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 48096 de junio 10 de 2011 (2011).
- Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. M.P. Adriana María Guillen Arango. Referencia: Expediente D-8924 (2012a).
- Corte Constitucional. Sentencia C-715 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Referencia: expediente D-8963 (2012b).
- Corte Constitucional. Sentencia T-763 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt. Referencia: T-3.179.877 (2012c).
- Incora [Instituto Colombiano de la Reforma Agraria]. Resolución No. 041 de 1996. Determinación de extensiones para las UAFs. Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales. (1996).

ONU [Organización de las Naciones Unidas]. (20 de julio de 2013). *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf

Rey-Gutiérrez, E., Lizcano, J. A., & Asprilla, Y. (2014). Las unidades agrícolas familiares (UAF), un instrumento de política rural en Colombia. *Revista Tecnogestión*, 11(1). Recuperado de <http://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/tecges/article/view/8290/9895>

La presente publicación recoge una serie de artículos producidos por el Observatorio de Restitución de Tierras de Cinep/PPP "Tierra y Derechos", que ha realizado un seguimiento detallado a la implementación de la política de restitución de tierras a partir de la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011, conocida como «Ley de Víctimas y Restitución de Tierras» y los Decretos Ley 4633, y 4635 del mismo año, estos últimos referidos a la restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas y negras.

En este sentido, este libro promueve miradas críticas frente a la restitución y es, también, una invitación al lector a descubrir en los artículos los debates de fondo que allí subyacen y que seguramente se seguirán alimentando en el devenir del proceso de restitución, en los años que restan de implementación de estas normas transicionales. Restitución de tierras. Análisis y estudios de caso es un insumo más para participar en un amplio diálogo democrático con las instituciones públicas encargadas de enfrentar los grandes desafíos que está planteando la implementación de esta política.



Implementado por

