

Restitución en la Costa Caribe: procesos judiciales y perspectivas de paz

Por: Andrea Jeannette Lopera Lombana*

Pasados dos años de la expedición de la primera sentencia de restitución de tierras proferida en ejecución de la Ley 1448 y, según los datos oficiales, presentadas por el Gobierno Nacional, entre octubre de 2012 y septiembre de 2014 se han emitido alrededor de 700 sentencias que han devuelto aproximadamente 80.000 hectáreas a 10.700 víctimas reclamantes; son 1.450 predios reintegrados a 2.000 familias de 224 microzonas sometidas a intervención¹. El Observatorio de Tierras del Cinep/PPP, “Tierra y Derechos”, en su tarea de hacer seguimiento a la aplicación de esta política ha concentrado su atención en la Costa Caribe colombiana. A continuación se presentan los elementos principales que han surgido de tal labor.

Zonas de intervención y hectáreas restituidas

Entre octubre de 2012 –fecha de emisión de la primera sentencia de restitución de tierras bajo la Ley 1448– y agosto de 2014 se han emitido 162 sentencias de restitución en la Costa Caribe, distribuidas de la siguiente manera: Magdalena (45), Sucre (39), Bolívar (32), Córdoba (25) y Cesar (21)². De esta muestra el Observatorio de la restitución de la tierra en Colombia, “Tierra y Derechos”³, ha sistematizado 104 sentencias que priorizan los departamentos de Magdalena, Cesar, Bolívar y Córdoba. Del análisis de estos fallos surgen elementos impor-

tantes para hacer un seguimiento a la aplicación de la política de restitución de tierras en el país desde una perspectiva regional.

En estos departamentos, que están distribuidos en tres de las macrozonas priorizadas para la restitución⁴, a saber, Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño, Montes de María, Magdalena y Cesar, se han intervenido zonas en 25 municipios, de los cuales cuatro fueron microfocalizados en su totalidad, y 14 corregimientos, 120 veredas y 25 predios que fueron microfocalizados de forma individual⁵. Las 104 sentencias sistematizadas arrojan un aproximado de 4.250 hectáreas restituidas a 340 familias. Estas sentencias se distribuyen en 13 municipios y representan el 5%

de las hectáreas y el 15% de los fallos de restitución emitidos en el país.

Las familias beneficiarias están integradas por un promedio de cinco personas, entre las que se cuentan al menos dos menores de edad, y la cantidad de hectáreas restituidas por familia es de 3 a 24, en dependencia del municipio y el departamento. Una revisión de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) establecida para cada uno de los municipios⁶ en los que se han emitido estos fallos da como resultado que la cantidad de hectáreas restituidas por familia se encuentra muy por debajo de la UAF en todos los casos analizados.

“

En el municipio de Ciénaga (Magdalena) la UAF es de 78 a 105 has., pero de las 95 familias restituidas, 47 han recibido cinco hectáreas o menos; 11 han recibido una hectárea o menos; 25, entre 2 y 3; y 11, entre 4 y 5; las 48 familias restantes han recibido entre 6 y 23 hectáreas, como máximo.

”

Departamento	Hectáreas restituidas (aprox.)	Familias	Mujeres	Hombres	Menores de edad
Magdalena	2.273	95	163	171	42
Cesar	382	20	42	44	3
Bolívar	717	72	167	192	7
Córdoba	878	153	315	369	28



En la Costa Caribe colombiana se han emitido 162 sentencias de restitución.
 Foto: Archivo CINEP/PPP.

Esta tendencia se repite en los municipios con sentencias emitidas, en cada uno de los departamentos revisados: en Montería y Valencia (Córdoba) la UAF es de 8 a 10 hectáreas y las familias están recibiendo un promedio de 5 has. En los municipios de María la Baja, Carmen de Bolívar y San Juan de Nepomuceno (Bolívar), la UAF es de 35 a 48 has.; sin embargo, las familias solo están recibiendo un promedio de 5,5 hectáreas; y en los municipios de Cesar en los que se están restituyendo 19 hectáreas por familia, la UAF es de 36-48 has.

Si se asume el establecimiento de la UAF como aquella empresa de producción agrícola que permitiría a las familias su sostenimiento a través de la remuneración de su trabajo y la capitalización de un patrimonio propio, se trataría de un objetivo que la restitución de tierras debe coadyuvar a cumplir. Pero la tendencia que se entrevé en las sentencias analizadas muestra que, al contrario de esto, la restitución no está creando las condiciones propicias para el cumplimiento de tal objetivo, pues, si se piensa en la consolidación de los proyectos productivos

como una estrategia de sostenimiento de las familias beneficiarias a mediano y largo plazos, si éstas no cuentan con la tierra suficiente, no podrán hacer un ejercicio de producción más rentable, que no dependa exclusivamente de la llamada “vocación productiva” de las zonas en las que se encuentran los predios titulados, por lo cual tampoco se estaría cumpliendo con un ejercicio de restitución transformadora y que mejore las condiciones de vida de las comunidades.

Duración de los procesos judiciales y oposiciones

En el artículo 91, parágrafo 2, de la Ley 1448 se establece que los jueces y magistrados deberán dictar el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la solicitud, y que en caso de incumplir estos términos ocurrirán en falta gravísima. Sin embargo, en las sentencias analizadas en cuatro de los departamentos de la Costa Caribe el proceso judicial de restitución de tierras ha tenido un promedio general de duración de seis meses y medio – que va desde la instauración de la de-

manda hasta la emisión del fallo-. El caso del Juzgado Civil Especializado en restitución de tierras de Santa Marta, por ejemplo, que es el que mayor cantidad de sentencias ha proferido en la Costa Caribe, alcanza un promedio de mayor duración, que va hasta los ocho meses por proceso judicial.

En todos los casos analizados el promedio de duración de los procesos judiciales excede el tiempo establecido por la Ley 1448, y esto puede deberse, tanto a la gran cantidad de solicitudes represadas en los juzgados como al corto número, tanto de jueces como de magistrados de restitución, ya que, aunque la meta para este año preveía como mínimo 134 jueces y 60 magistrados especializados en restitución de tierras, actualmente solo están activos alrededor de 34 jueces y 15 magistrados⁷ en todo el país, de los cuales solo 15 jueces y tres magistrados se ocupan de la Costa Caribe.

Por otro lado, este promedio general de duración de la etapa judicial de la restitución incluye, además, veinte sentencias que presentaron oposición –de las 104 analizadas-. Este hecho resulta preocupante, ya que los procesos sin oposición, que, en la práctica, deberían tardar menos en ser resueltos, están teniendo una duración igual o mayor de la de aquellos que requieren una segunda instancia para ser fallados, como es el caso de los procesos con opositores, que deben ser remitidos de los juzgados a los tribunales, por ser éstas las instancias con competencia para dictar la decisión.

Lo anterior lleva a pensar que una reforma de la Ley 1448, en su capítulo de Restitución de Tierras, que promoviera la restitución en una única etapa administrativa en los casos que no presentan oposición, podría ser una buena alternativa para disminuir la duración de los procesos, si se tiene en cuenta que una restitución por esta vía sería mucho más expedita. Otra alternativa que debería contemplarse es la aplicación masiva del principio de acumulación procesal, que permitiría que las solicitudes de restitución de predios colindantes puedan fallarse en una sola

sentencia, lo cual no solo serviría para aligerar la emisión de sentencias sino que además ofrecería mayores garantías para el retorno de las víctimas en zonas donde las condiciones de seguridad todavía no son óptimas.

Beneficiarios y uso de la tierra antes y después de la restitución

En las sentencias analizadas no se encontraron casos de restitución destinados a grupos étnicos ni afrocolombianos, a pesar de que Oficinas territoriales como las de Cesar y Magdalena ya han recibido solicitudes de estas poblaciones. Así, en todos los casos revisados los beneficiarios han sido comunidades campesinas que fueron víctimas de abandono forzado de sus predios o de despojo en sus distintas modalidades⁸. Por su parte, la principal actividad económica de los predios despojados y restituidos en las sentencias analizadas ha sido la agricultura, y con respecto a esto cada departamento presenta su particularidad.

Mientras en Montería (Córdoba), Valledupar, San Diego y Agustín Codazzi (Cesar) la actividad principal era la ganadería mediante el arrendamiento de predios a terceros, en los municipios de Bolívar, y en Ciénaga y Chibolo (Magdalena), se mantenía una vocación agrícola de manera casi exclusiva, aunque en algunas zonas, dadas las condiciones de los terrenos, se mantenía la crianza de ganado.

Estas diferencias en el beneficio de la tierra tienen que ver, entre muchas otras cosas, con las particularidades que siguieron a los hechos de violencia en cada departamento. Mientras en los municipios de Montes de María, en Montería y en otros del departamento de Cesar los hechos de violencia no solo significaron el despojo masivo de tierras sino además el abandono forzado que obligó a sus habitantes a no poder regresar durante un largo periodo –ni siquiera cuando el proceso de restitución de tierras culminó–, en algunos de los municipios de Magdalena muchas de

las víctimas regresaron a sus predios dos o tres años después de los hechos de violencia, por lo cual pudieron continuar explotándolos a pesar de que los actores armados que habían ocasionado el abandono mantenían el control territorial.

“

Esto también ha arrojado resultados diferentes en la restitución, ya que en las zonas en las cuales las víctimas tuvieron la posibilidad de regresar más pronto, la restitución de tierras ha sido, en su mayoría, una formalización de la relación jurídica de los predios, ya que los beneficiarios actualmente los habitan.

”

Sin embargo, estos casos han sido más la excepción que la regla, porque, además de Magdalena, ningún otro departamento de la Costa Caribe presenta este contexto; por el contrario, en los cuatro departamentos restantes el retorno de las familias beneficiadas ha

sido un proceso que no ha terminado de consolidarse.

Perspectivas de paz y restitución

En los últimos meses del año el director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas (Uaegtrd) ha dicho que los cálculos sobre los cuales se fijaron las metas para los primeros años de implementación de la restitución de tierras fueron establecidos sobre la base de un sobreestimado del universo de potenciales reclamantes y solicitudes probables, y que el hecho de que se haya recibido menos de una tercera parte del estimado inicial (de 160.000 solicitudes posibles, pasados tres años la Uaegtrd ha recibido el modesto número de 66.166), permite hacer un reajuste de las metas para los años que siguen⁹. La razón de mayor peso que se presenta como causa de esta baja cantidad de solicitudes es que se está restituyendo en medio del conflicto armado, por lo cual las víctimas aún no se sienten en condiciones de volver a sus predios o al menos de empezar un proceso de restitución.



Los beneficiarios de la restitución en la Costa Caribe colombiana han sido en su mayoría comunidades campesinas que fueron víctimas de abandono forzado de sus predios o de despojo en sus distintas modalidades. Foto: Archivo CINEP/PPP.

La solución de esta cuestión, que ha empezado a discutirse en el marco de la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, es justamente hacer un reajuste en el cual las metas se basen en algo menos que un sobreestimado y que incorporen las “lecciones aprendidas” en tres años de aplicación de la Ley, es decir, se está pensando en ajustar las metas sobre lo que se ha hecho, al parecer sin atender a las críticas y recomendaciones que han surgido durante los últimos tres años, o sin tener en cuenta que, por ejemplo, el universo de posibles reclamantes, en vez de disminuir puede seguir aumentando en la medida en que se prioricen más zonas para la restitución de tierras.

Sin desconocer que el hecho de restituir en medio del conflicto es una limitante para la aplicación de la política en ciertas zonas del país, es bastante inquietante pensar que la solución de problemas como la falta de celeridad en cada una de las etapas de la restitución, la falta de retornos efectivos, la poca coordinación interinstitucional para hacer efectivos los mandatos de la ley, así como los múltiples problemas de ejecución que la misma tiene, pretendan ser resueltos haciendo un nuevo cálculo que solamente disminuya el número de posibles reclamantes, a fin de ajustar las metas a lo que se puede hacer en medio del conflicto.

En este contexto, pensando en que el primer punto de discusión de la mesa de negociaciones de La Habana es precisamente el asunto agrario, toda modificación de metas, de cifras y del universo de posibles beneficiarios de la restitución de tierras debería ser realizada a la luz de la ruta establecida para el cumplimiento de los acuerdos logrados en este punto, teniendo en cuenta principalmente la participación de las víctimas del conflicto armado y sus propuestas en torno a las formas de ordenamiento rural y el derecho a la tierra, a la propiedad colectiva, a la creación de Zonas Agroalimentarias y Zonas de Reserva Campesina, etc.

En este contexto, los avances en términos del reconocimiento de los derechos campesinos logrados en el marco de la Cumbre Agraria¹⁰ cobran una importancia mayor en la discusión vigente sobre la problemática agraria del país. La restitución de tierras, como parte fundamental de un proceso más integral de reparación a las víctimas, no podrá tener resultados efectivos para la nación si ella ocurre de forma aislada de la refrendación y el cumplimiento de este tipo de acuerdos adquiridos entre el movimiento social y el gobierno nacional, y en una perspectiva mucho más amplia a la de aquellos que se puedan originar en un proceso de paz que aún está en ciernes. **C**



La restitución enfrenta múltiples desafíos, por lo que es fundamental atender las críticas y recomendaciones de las comunidades y líderes reclamantes de tierras.
Foto: Archivo CINEP/PPP.

***Andrea Jeannette Lopera Lombana**

Investigadora CINEP/PPP. Equipo Tierras y Derecho al Territorio.

Referencias

1. Cifras presentadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el Foro “Tierra, paz y posconflicto en Colombia”, realizado en Bogotá los días 1 y 2 de octubre de 2014.
2. Unidad de Restitución de Tierras <http://restituciondetierras.gov.co/?action=category&id=34>. Consultado por última vez el 07/10/2014.
3. En 2011 el Equipo de Tierras y Derecho al Territorio del Cinep/PPP creó el Observatorio de la restitución de la tierra en Colombia, “Tierra y Derechos”, con el fin de hacer seguimiento a recientes experiencias de restitución de tierras adelantadas en el país. Una de las herramientas metodológicas utilizadas para tal fin es la matriz de sistematización de sentencias de restitución de tierras emitidas en ejecución de la Ley 1448, que es la principal fuente de los datos presentados en este artículo.
4. Una de las medidas para garantizar la gradualidad y progresividad de la restitución de tierras, estipuladas por la Ley 1448 de 2011 es la focalización de áreas geográficas del país atendiendo a tres criterios: 1) seguridad, 2) densidad histórica del despojo y 3) condiciones para el retorno. Esta focalización se divide en dos etapas sucesivas: macrofocalización de zonas de gran extensión (departamentos y subregiones) y microfocalización de áreas de menor extensión dentro de tales zonas (municipios, corregimientos, veredas y predios). Las dos instancias de coordinación respectivas que establece la Ley para llevar a cabo cada una de las etapas de este proceso son, respectivamente, el Ministerio de Defensa, a través del Consejo de Seguridad Nacional, y el Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Uae-grtd) y sus oficinas territoriales (tomado del Boletín “¿Y si la tierra hablara? Ecos de la restitución”, nota de pie de página No. 2).
5. Unidad de Restitución de Tierras <http://restituciondetierras.gov.co/?action=category&id=34>. Consultado por última vez el 07/10/2014.
6. Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996.
7. Revista Semana. Columna de Opinión. <http://www.semana.com/opinion/articulo/leonvalencia-otra-vez-sobre-la-restitucion-de-tierras/405704-3> Consultada por última vez el 14/10/2014.
8. Mientras en los casos analizados en el municipio de Ciénaga (Magdalena) hubo un alto grado de abandono de los predios sin que existiera alguna modalidad de despojo, en los municipios de los departamentos de Cesar, Bolívar y Córdoba la mayoría de víctimas reclamantes perdió la titularidad de sus predios bajo distintas modalidades de este fenómeno (despojo).
9. Caracol Radio <http://www.caracol.com.co/noticias/economia/colombia-ajustara-sus-previsiones-sobre-restitucion-de-tierras-a-desplazados/20141002/nota/2443491.aspx> Consultada por última vez el 27/10/2014.
10. 11 Ver Decreto 870 de 2014.