

El espejismo de la restitución de tierras en Colombia

CARMEN ANDREA
BECERRA BECERRA

Abogada
especializada en
Derecho Penal
Socióloga
Universidad
Nacional
Investigadora
del Instituto
Latinoamericano
para una Sociedad
y un Derecho
Alternativos - ILSA

La iniciativa legislativa conocida como Proyecto de Ley de tierras¹, mediante la cual el gobierno Santos pretendió a finales del año pasado canalizar el anuncio de impulsar un proceso masivo de restitución de tierras despojadas en Colombia, fue una manifestación inaugural de una propuesta formulada al margen y sin la participación de las víctimas del desplazamiento forzado y del despojo y en contravía de su derecho a la reparación integral.

Esta falla de origen reveló una apuesta para abordar un proceso de restitución concebido como un mecanismo para generar seguridad jurídica a través de una titulación que permitiría liberalizar el mercado de tierras en Colombia, empatando entonces con el objetivo de ganar la confianza inversionista y de agudizar la concentración de la tierra. Vale la pena precisar que el foco de la restitución bajo tal formulación estaría distante de las víctimas y próximo a los beneficiarios actuales y potenciales del despojo.

El principio de sostenibilidad fiscal se sumaría al espejismo de la restitución al limitar presupuestalmente éste y otros componentes del derecho a la reparación de las víctimas, consolidando por esta

¹ Proyecto de Ley 085 de 2010 por el cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras.



Obreros construyendo una vía férrea. El ferrocarril surgió en la primera mitad del siglo XIX durante el proceso de la Revolución industrial.

vía la negación del derecho a la tierra y al territorio de las mujeres, los campesinos y los grupos étnicos.

El Proyecto de Ley de tierras –PL 085 de 2010– se acumuló al denominado Proyecto de reparación integral a las víctimas², teniendo en cuenta la unidad de materia respecto a los temas abordados en una y otra iniciativa: la reparación a las víctimas. Así, las disposiciones que hacían parte del proyecto de ley de tierras pasaron a integrar un capítulo del proyecto de reparación integral. En el marco de este proyecto de ley se incluyeron además de la reparación a las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, los temas de asistencia humanitaria, atención a las víctimas y protección.

A mediados del mes de noviembre de 2010 se inició en la Cámara el debate sobre el denominado proyecto unificado de reparación a las víctimas y a finales del mes de marzo se daría inicio al tercer debate en el Senado. Al comparar una versión y otra con el proyecto de acto legislativo sobre el denominado principio de sostenibilidad fiscal, es posible identificar algunos aspectos problemáticos que persisten y que distan de un verdadero propósito de restituir las tierras despojadas a las víctimas del desplazamiento forzado.

² Proyecto de Ley No. 107 de 2010 Cámara, por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario,



Mina de carbón a cielo abierto en Garzweiler, Alemania (2005). La mayor parte de la energía empleada actualmente en el mundo proviene de los combustibles fósiles.

Respecto al papel del Estado frente a la reparación, el proyecto puntuiza que las medidas de atención, asistencia y reparación en él contenidas no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado derivada del daño antijurídico imputable a éste en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, como tampoco ningún otro tipo de responsabilidad para el Estado o sus agentes. Esta disposición excluye de plano la posibilidad de establecer la responsabilidad por acción u omisión del Estado en el desplazamiento forzado y el despojo de tierras, restringiendo la posibilidad de investigar y juzgar tanto su responsabilidad como la de sus agentes por estos hechos.³

El proyecto diferencia entre las posibles vías de reparación a las que puede acceder la víctima, precisando que la reparación por vía judicial comprende un procedimiento especial mediante el cual se busca establecer unos topes a la indemnización subsidiaria, la cual es reconocida por el Estado ante la insolvencia o falta de bienes del victimario. Lo anterior, en la medida en que en estos casos el Estado no ha comprometido su responsabilidad. La otra vía de reparación es la administrativa, esto es, las víctimas pueden aspirar a una reparación sin que haya habido un proceso judicial y una sentencia condenatoria.

Se establece además la prohibición de doble reparación aclarando que, aunque el acceso de la víctima a la reparación por vía administrativa no le impide acudir a la vía judicial, la reparación recibida por vía administrativa se descontará de la que se defina por vía judicial. Sobre este aspecto es necesario tener en cuenta lo anotado por la Corte Constitucional en la sentencia T025, en la cual se llama la atención sobre la importancia de no confundir medidas asistencialistas a las víctimas del desplazamiento forzado –en el marco de la ayuda humanitaria– con la reparación. Esta confusión ha sido advertida en aplicación del decreto de reparación individual por vía administrativa, en virtud del cual se reconoce a título de indemnización a los grupos familiares desplazados un subsidio de vivienda. Por ello, no sería ajustado a la jurisprudencia de la Corte –que declaró el estado de

³ Entrevistas realizadas 5 a voceros y representantes de víctimas en la ciudad de Bogotá y Medellín, durante el mes de noviembre del 2010.



cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado–ni a los estándares internacionales descontar la reparación recibida por vía administrativa de la reparación judicial, cuando la primera se ha confundido con una medida de asistencialista.

El proyecto alude al principio de sostenibilidad fiscal, en aplicación del cual se establecería un tope a las pretensiones y expectativas de reparación de las víctimas a favor del interés general, siendo a la vez la justificación para continuar desconociéndoles no sólo la reparación, sino además la ayuda humanitaria de emergencia y los programas de estabilización socioeconómica. Es importante tener en cuenta que en el escenario legislativo actual, al tiempo que se debate el derecho a la reparación de las víctimas, hace carrera otra iniciativa “Por la cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado social de Derecho”; el proyecto de acto legislativo así denominado, busca modificar varios artículos de la Constitución Política a fin de incorporar la sostenibilidad fiscal como el referente para guiar las actuaciones del Estado sobre la economía y sobre los procesos de planeación y presupuestación (Estrada Álvarez, 2010: 16), estableciendo así topes al gasto social, a las medidas de reparación a que tienen derecho las víctimas por la vía judicial y administrativa y a las decisiones judiciales que ordenen en su parte resolutiva la garantía y el reconocimiento de los derechos vulnerados a la población desplazada.

En el ámbito judicial se reconoce competencia para conocer de los procesos de restitución de tierras a los tribunales superiores de distrito judicial – Salas Agrarias; estos serán competentes en única instancia para conocer y decidir, en forma temporal y hasta tanto culmine el programa de restitución, los procesos de restitución de tierras de despojados. Sobre el procedimiento para presentar y resolver

La política pública debería asumir el mandado del tribunal constitucional de garantizar el efectivo goce de los derechos de la población desplazada, pero, además –ante la concentración de la tierra y el correlativo despojo y desplazamiento forzado–, dicha política y su correspondiente marco normativo deberían orientarse hacia la superación de las condiciones estructurales del desplazamiento forzado y del despojo.

Se hacen necesarios la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de estos hechos, la identificación de las modalidad del despojo, la reparación de las víctimas y el establecimiento y verificación de garantías de no repetición, aspectos a todas luces ausentes en el espejismo de la restitución de tierras en Colombia.

las solicitudes de restitución preocupan los siguientes aspectos: la dificultad de las víctimas para efectos de presentar los requisitos que deben anexarse junto con la pretensión de restitución, en particular ante la inexistencia de registro del inmueble objeto de restitución y, por ende, del certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria del predio, pues bajo este supuesto ha de presentarse como requisito el levantamiento topográfico y, de ser posible, la georeferenciación del predio, debiendo ser asumidos los gastos por el solicitante.

En cuanto a la información –que sería centralizada en el Registro Único de Predios Despojados y constituiría una de las fuentes para presentar solicitudes–, no se puede olvidar que parte de esta información da cuenta de procesos de legalización del despojo, en virtud de los cuales se han amparado con apariencia de legalidad negocios o tradiciones con la tierra, los cuales constan en documentos públicos o privados y certifican a los despojadores o a sus testaferros como titulares de los derechos sobre la tierra.

A estas preocupaciones se suma la definición de los mecanismos previstos para la protección de los bienes restituidos. El primero de ellos establece que para proteger al restituído en su derecho y garantizar el interés social de la actuación estatal, el derecho a obtener la restitución no será transferible por acto entre vivos a ningún título durante los siguientes dos años contados a partir de la entrega del predio, salvo que se trate de un acto entre el despojado y el Estado. De acuerdo con el segundo, una vez obtenida la restitución, cualquier negociación entre vivos de las tierras restituidas al despojado dentro de los dos años siguientes a la fecha de ejecutoria de la decisión de restitución, o de entrega, si ésta fuera posterior, será ineficaz de pleno derecho,



R

La minería a cielo abierto utiliza, de manera intensiva, grandes cantidades de cianuro, que permite recuperar el oro del resto del material removido.

sin necesidad de declaración judicial, a menos que se obtenga la autorización previa, expresa y motivada de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, o de quien haga sus veces. A propósito de la protección de los predios es necesario tener en cuenta la brecha observada por la Corte Constitucional en al Auto 008 de 2009 sobre la protección formal de estos mediante su inclusión en el registro de predios protegidos de Acción Social y la escasa eficacia de estas medidas, ante las presiones ejercidas para que los campesinos desplazados vendan sus tierras y dejen de lado la pretensión de asentarse en los territorios que habitaban antes del desplazamiento.

Este aspecto y los otros anotados anteriormente evidencian como el marco normativo que debería orientarse a garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado y del despojo limita y condiciona el derecho a la tierra y al territorio de los campesinos, así como de las mujeres y los grupos étnicos, derecho que ha sido –con anterioridad y durante el desplazamiento forzado– desconocido y vulnerado y ha estado signado por factores históricos y de desigualdad estructural; esta situación de vulnerabilidad y de exclusión es una de las causas del desplazamiento forzado en Colombia y una de las razones que da cuenta de la continuidad del mismo.

Precisamente ante la magnitud y persistencia del desplazamiento forzado en Colombia, la política pública y la legislación en materia de tierras y reparación constituyen instrumentos con los que cuenta el Estado para garantizar la obligación de reparar a las víctimas. La política pública debería asumir el mandado del tribunal constitucional de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, pero, además –ante la concentración de la tierra y el correlativo despojo y desplazamiento forzado–, dicha política y su correspondiente marco normativo deberían orientarse hacia la superación de las condiciones estructurales del desplazamiento forzado y del despojo, así como a la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de estos hechos, a la identificación de las modalidad del despojo, a la reparación de las víctimas y al establecimiento y verificación de garantías de no repetición, aspectos a todas luces ausentes en el espejismo de la restitución de tierras en Colombia. **ZQ**