

Ley de Víctimas y Restitución de tierras no contempló qué hacer con familias que hoy habitan predios abandonados y despojados, y no tienen relación con actores armados ilegales, testaferros o compradores de mala fe. Muchas de ellas son tan pobres como los reclamantes. Esta es otra 'pita' que enreda el proceso.

## Inicio

Tras tres años de vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, las investigaciones sobre predios rurales abandonados y despojados arrojan resultados que evidencian que el problema no se reduce a un asunto de víctimas y victimarios, tal como podría apreciarse a primera vista. Más allá de ellos están los segundos ocupantes, muchos de ellos tan pobres como los reclamantes y que representan otra cara en los procesos de restitución.

El problema que ahora enfrentan las autoridades en materia de reclamación de predios rurales abandonados o despojados por efecto de la guerra, es que la ley no consideró la existencia de esos segundos ocupantes, que no tienen relación con grupos armados ilegales, tampoco son testaferros y mucho menos son compradores de mala fe.

Las explicaciones de por qué esas familias viven en esos predios son variadas: se puede tratar de personas que compraron sin malicia pues el vendedor acreditó documentos; o que siendo desplazadas de otras regiones encontraron un terruño abandonado y sin más opciones de trabajo, decidieron ocuparlos; o que el antiguo Incora (hoy Incoder) les adjudicó una parcela que en el pasado había pertenecido a otra familia y no lo sabían; o que por supervivencia o miedo un grupo armado los ubicó en esas tierras.

Las autoridades ya enfrentan varios casos, entre ellos el de la hacienda La Magdalena, en Bugalagrande, Valle del Cauca, objeto de despojo y de múltiples transacciones; también el de La Emperatriz, en Carmen de Bolívar, Bolívar, que involucra a la empresa cementera Argos ; otro en Alto Tillavá, Puerto Gaitán, Meta, cuya decisión judicial afectó a los segundos ocupantes ; y uno más en San Alberto, sur del Cesar, donde se han generado fuertes tensiones entre reclamantes, antiguos dueños y aquellos que deben aplicar la ley.

VerdadAbierta.com consultó a Yamile Salinas, asesora del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) y a Pilar Peña, coordinadora del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, sobre las dificultades y retos que generan los segundos ocupantes; también le preguntó al Director de la Unidad de Restitución de Tierras, Ricardo Sabogal, sobre cuáles serán las posibles soluciones para atender la situación que ha generado críticas al proceso y por la cual ya se anuncian marchas.

## Vacios

En ninguno de los 208 artículos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, aprobada en junio de 2011 y vigente desde el 1 de enero de 2012, hay una definición de qué es un segundo ocupante y por tanto, no es claro si sus casos debían ser documentados, presentados en demanda ante un juez y si se podía indemnizarlos con dinero o tierra.

“La complejidad del despojo no fue contemplada por la Ley. Se pensó que todo había sido un despojo masivo a sangre y fuego y que podía resolverse a punta de sentencias”, advierte Pilar Peña, coordinadora del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, una alianza de las universidades Nacional y El Rosario.

Por su parte Yamile Salinas, de Indepaz, resalta que la ley no contempló que los predios reclamados estuvieran ocupados por personas en situaciones de vulnerabilidad similares a los de la víctima inicialmente despojada. “Esto es de cuidado porque en principio se ve a los opositores como de mala fe y no siempre es así”, precisa.

Como ejemplo, esta investigadora se refiere al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder, antiguo Incora) que, en medio de la confrontación armada, revocó la adjudicación de cientos de parcelas a campesinos que se desplazaron para salvar sus vidas y se las adjudicó a otros, alegando abandono. “Pero no todos los nuevos adjudicados tenían un vínculo con los grupos armados y despojadores”, indica Salinas.

Otro tema, explica esta experta, es que la ley no incluyó a los tenedores, es decir, a aquellos campesinos que con el permiso del propietario explotaban una porción del predio: “Esta situación es común en la Costa Caribe. Y ahora algunos de esos tenedores que resistieron están reclamando la tierra”.

La conclusión es que siendo una política de restitución de tierras, quienes se encargaron de legislar al respecto no se orientaron por los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, más conocidos como los Principios Pinheiro, aprobados en 2005 por Naciones Unidas. Aunque estos principios no se refieren a la buena fe exenta de culpa, que sí es clara en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, consideran que los derechos de arrendatarios, no propietarios o segundos ocupantes, deben respetarse cuando estas personas sean vulnerables o víctimas del conflicto.

Naciones Unidas advirtió en un informe que los segundos ocupantes eran frecuentes tras los conflictos armados y que estos habían impedido los retornos en Azerbaiyán, Armenia,

Ruanda, Bután, Bosnia Herzegovina, Croacia y Kosovo. En Colombia, en regiones como Sucre, la Asociación de Usuarios Campesinos (Anuc) se ha opuesto a la restitución alegando este tipo de inconvenientes.

### Contradicciones

Uno de los mayores problemas que representa la falta de definición en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de lo que son los segundos ocupantes, llamados también en los procesos judiciales “terceros intervinientes”, es que las sentencias sobre reclamaciones no guardan una misma línea jurídica: varias de ellas han dado diversas órdenes sobre si se debe o no indemnizar a estas familias, y en caso de ser positivo, cómo y con qué dinero o tierras se deben compensar.

Sobre los casos de Tillavá, Meta, y Tibú, Norte de Santander, los jueces rechazaron las peticiones de los segundos ocupantes porque, a su juicio, no actuaron de buena fe. Pero en un caso similar, esta vez en San Alberto, Cesar, los jueces les dieron la razón, no obstante, las compensaciones fueron distintas: para uno ordenó la indemnización según el avalúo comercial del predio; para otro ordenó ser beneficiario del Subsidio Integral directo de la Reforma Agraria del Incoder; y a uno más lo dejó en el predio con consentimiento de la víctima reclamante, ya que esta última iba a ser compensada con otra finca.

En noviembre de 2014, durante el Encuentro de Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras, el Observatorio de Restitución y la organización DeJusticia presentaron una ponencia que analizó el Proyecto de Acuerdo de Segundos Ocupantes que trabaja la Unidad de Tierras. Especialistas de ambas instituciones cuestionaron falta de claridad sobre la disponibilidad de recursos y tierras para indemnizar o compensar a estas familias.

“¿Cuenta el Fondo de Tierras de la Unidad con la cantidad suficiente de predios para atender ambas poblaciones en forma simultánea?”, preguntan explicando que este tipo de decisiones pueden crear o atizar conflictos entre víctimas y segundos ocupantes, “así como comprometer la legitimidad y el costo político del proceso de restitución”.

Yamile Salinas, de Indepaz, advierte que la ley no incluyó partidas presupuestales para atender este tipo de indemnizaciones y compensaciones, como tampoco lo hizo para familias que reclaman predios afectados por protección ambiental o para comunidades étnicas que por riesgo no puedan gozar de su territorio colectivo.

“El Fondo de Tierras de la Unidad de Restitución está constituido por predios de extinción de dominio. El problema de tierras de este país siempre se quiere solucionar con esos

predios, que además nutren los Fondos de Tierras del Incoder, de la Unidad de Víctimas y a futuro, el fondo de tierras acordado en La Habana. Pese a estar extinguidas, son tierras con líos, enredadas, que muchas veces no tienen vocación agrícola”, expone Salinas.

### Lío agrario

Si algo tienen claro las expertas consultadas por VerdadAbierta.com, es que el tema de segundos ocupantes aflora los problemas históricos agrarios del país. Según Pilar Peña, Coordinadora del Observatorio de Tierras, la solución de reformar la ley o de crear un programa para atender estos casos será “sólo un paño de agua tibia”, pues ni siquiera el catastro está actualizado y no hay un inventario de baldíos, situación que también ha dificultado los procesos de restitución.

Peña cuestiona que una parte del proceso se ha concentrado en la formalización y no en la restitución. A su juicio, la primera tarea, que consiste en que el Estado les reconozca los títulos a familias campesinas pobres que abandonaron sus tierras por la violencia, debería ser una tarea del Incoder sin necesidad que un juez le dé una orden. La restitución, en cambio, requiere de un proceso más complejo que implica estudiar pruebas sobre cómo ocurrió el despojo, es decir, cómo fueron las ventas y quiénes participaron en ellas.

Al respecto, Yamile Salinas, de Indepaz, considera que la falta de claridad sobre quiénes son los segundos ocupantes, si actúan de buena fe o no, tiene que ver también con el Incoder, entidad que antes de que existiera la ley no cumplió con la tarea de llevar un registro de predios abandonados. Y lo que complica aún más el panorama, según ella, “es que en los casos de parcelaciones, la restitución no se está haciendo de forma colectiva sino fraccionada”.

En parcelaciones como El Toco, en el Cesar, o Santa Paula, en Córdoba, donde la ola de violencia paramilitar expulsó a los campesinos, la Unidad documentó ambas historias, pero no las presentó en dos demandas ante los jueces sino en varias. Una vez emitidos los primeros fallos, los campesinos restituidos advirtieron que no sentían garantías para retornar y le pedían a la justicia que restituyeran a todos los parceleros al tiempo.

“El problema de fraccionar las demandas en casos colectivos es que va en contravía del principio de la ley, que es en favor de las víctimas. Retornar así, de a uno, genera inseguridad”, indica Salinas. Según esa investigadora, ese factor hace más difícil encontrar los patrones de despojo y poner en evidencia a los opositores que aparecen comprando predios en varios municipios.

Otra inquietud que plantea la existencia de los segundos ocupantes es que si la Unidad de Tierras no se toma el tiempo suficiente para documentar bien los casos, pueden terminar cometiendo injusticias. Según la Ley, el tiempo para ir a terreno, recabar pruebas y redactar la demanda es de hasta cinco meses.

En el bajo Atrato chocoano y antioqueño, la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad encontró que para preparar la demanda de la reclamación del Consejo Comunitario de la La Larga-Tumaradó, que abarca 107 mil hectáreas de los municipios de Riosucio y Turbo, tenía que incluir las peticiones no solo de los afros, sino de los campesinos que vivían allí. En un caso excepcional, ambas comunidades se reconocieron entre sí como reclamantes pese a que los campesinos explotan predios dentro del título colectivo étnico protegido por normas como la Ley 70 de 1993.

Un obstáculo para la Unidad de Tierras y para los jueces a la hora de documentar y decidir sobre los segundos ocupantes es la falta de información y la carencia de bases de datos. Si bien la ley se refiere a la “interoperabilidad de los sistemas de información”, es decir, que las diversas instituciones del Estado debían tener bases de datos actualizadas y garantizar su acceso para facilitar los procesos de restitución, en la práctica eso no existe y, por tanto, investigadores y jueces terminan enviando oficios que tardan días en llegar para poder saber, por ejemplo, si una persona está registrada como víctima o si un predio es baldío.

### Alternativas

Desde mayo de 2013, la Unidad de Restitución de Tierras comenzó a poner en práctica un programa que define qué es un segundo ocupante, y cómo y con qué podría indemnizarse. Ricardo Sabogal, director de esta dependencia estatal, explica que no propondrán una reforma a la Ley de Víctimas y Restitución sino que seguirán poniendo en marcha ese programa que, para hacerlo público, se debe tener el aval del Ministerio de Hacienda.

Sabogal reconoce que la ley se formuló pensando que era un asunto sólo de víctimas y victimarios, o despojados y despojadores, cuando se encontraron que muchas familias que vivían en los predios reclamados y se presentaban como opositores a la restitución no siempre actuaron de mala fe, o también son víctimas, dependen de estas tierras para su subsistencia o están en situación de vulnerabilidad.

Aunque la norma le fija a la Unidad un máximo de 150 días para documentar los casos, redactar la demanda y presentarla ante un juez, Sabogal acepta que han tenido que replantear esos tiempos porque el trabajo de campo ya no se limita a los datos del reclamante sino también de los nuevos ocupantes, cuando los hay. Pero considera que la

complejidad también tiene que ver “con la debilidad o inexistencia de la institucionalidad en lo local y de la falta de información sobre derechos de propiedad rural”, refiriéndose a la desactualización de bases de datos sobre predios y sus propietarios.

Frente a la crítica del fraccionamiento de parcelaciones para documentar los casos y la sugerencia de presentar las demandas ante el juez de manera colectiva, Sabogal considera que eso “hubiera sido lo ideal” y aunque los contextos de violencia fueron iguales para una misma parcelación, “cada predio tiene una historia distinta. Unos abandonaron, otros vendieron, en otros casos la parcela pasó de mano en mano”.

El funcionario acepta que, además, fue una fórmula para darle celeridad al proceso. “Si hubiéramos, por ejemplo, esperado a documentar todas las parcelas de El Toco, Cesar, para presentar el caso colectivo al juez, todavía no estaría lista la demanda”, dice.

Sobre el cuestionamiento de dónde van a salir el dinero y las tierras para indemnizar y compensar a los segundos ocupantes, Sabogal asegura que será del Fondo de la Unidad de Restitución, que tiene un presupuesto asignado y una bolsa de predios transferidos por el Consejo Nacional de Estupefacientes. Según datos del Fondo, el presupuesto de 2015 es de 27 mil millones de pesos para indemnizaciones y cuentan con 20 predios, 15 de ellos de extinción de dominio que suman 233 hectáreas, valuados en 18 mil millones.

Sin embargo, aclara que estos predios están dispuestos para compensar a las víctimas y lo que tienen previsto es que el Fondo pueda comprar predios para atender los casos de segundos ocupantes. “Consideramos que los recursos están”, afirma Sabogal.

Finalmente, el funcionario asegura que son conscientes de la complejidad del proceso de restitución y por eso están documentando no solo los casos de las víctimas reclamantes sino de las familias que están explotando esos predios para que el juez tenga los suficientes elementos a la hora de decidir. “No se trata de tapar un hueco para destapar otro”, asegura, refiriéndose a que el espíritu de la ley no es generar nuevos conflictos.

[www.verdadabierta.com/las-pitas-que-enredan-la-restitucion](http://www.verdadabierta.com/las-pitas-que-enredan-la-restitucion)