

# Una mirada a debates ambientales en torno a la restitución de tierras en Colombia

Edwin Novoa Álvarez<sup>1</sup>



Hace cinco años iniciaron las discusiones de la hoy Ley 1448 de 2011, momento en el cual se proyectó una futura materialización de varias de las discusiones y avances conceptuales que se tenían al momento, sobre el despojo, el abandono, y los derechos sobre las tierras. En este marco conceptual, los temas ambientales aunque no se debatieron directamente, sí tenían gran implicación para la política pública:

Durante el primer semestre de 2011 estos debates llegaron al punto mayor en el momento de la redacción de la Ley que finalmente fue promulgada en Junio 6 de 2011, dando paso a su vez a las discusiones de los Decretos con fuerza de Ley para las comunidades étnicas, los cuales trajeron consigo nuevas discusiones que cruzaron los temas ambientales y los derechos sobre la tierra en el marco del conflicto armado.

El presente artículo intenta realizar una aproximación a modo de balance general sobre los principales debates que rodean los derechos ambientales en las comunidades víctimas frente a sus derechos a la restitución. También se mencionará brevemente la forma como se asumieron los debates ambientales en la formulación de la política pública, y el desarrollo en estos 5 años. Se tratará de no generar un balance global de la restitución desde las cifras, teniendo en cuenta que la literatura al momento ya se ha ocupado extensamente de dicho debate.

---

<sup>1</sup> Investigador. c.e. edwinnova@gmail.com

## Debates ambientales en la formulación de la política pública. Los temas faltantes.

Teniendo en cuenta que el centro de la discusión estuvo en la filosofía y deber ser del modelo de justicia transicional, se buscó establecer en primera medida mecanismos para revertir las diferentes tipologías de despojo de tierras documentadas al momento<sup>2</sup>, razón por la cual se definió un modelo judicial que permitiera invalidar contratos, actos administrativos y todo lo que se requiriera para tal fin.

La discusión giraba en torno a la pérdida de la titularidad y control de la tierra por parte de la víctima, aspecto que efectivamente debía ser la esencia del proceso de acuerdo a lo ordenado en su momento por la Corte Constitucional<sup>3</sup>, sin embargo, las implicaciones de los daños ambientales ocasionados en el marco del conflicto armado nunca fue un tema discutido directamente.



Ganadería extensiva en los páramos andinos. Foto: Silvano Pabón Villamizar.

Cuando se habla de daños ambientales relacionados con el conflicto armado, usualmente se refieren temas como los derrames petroleros por atentados de guerrillas o similares, hechos que efectivamente son graves daños objeto de reparación, sin embargo, el marco de derechos ambientales afectados en el conflicto armado tiene un espectro mucho mayor.

Las diferentes dinámicas de despojo masivo, implicaron en varias zonas del país una reforma del modelo agrario campesino existente, de modo que uno de los impactos se trató precisamente del choque de un modelo económico rural basado en sistemas familiares donde prevalecía la soberanía alimentaria, hacia uno más capitalista donde la tierra tiene

una vocación de factor de producción generador de capital, de modo que las tierras se convirtieron en zonas para la ganadería extensiva, monocultivos y tierras de 'engorde' con expectativa de valorización por el paso del tiempo.

Estos cambios de vocación del uso del suelo generaron grandes pérdidas de bosques naturales, modificación cursos de ríos y daños en la diversidad de los suelos, entre otros daños ambientales, que como se mencionó, no fueron tema central en el debate de los objetivos de la política de restitución. Sin embargo si se planteó un debate totalmente relacionado con estos cambios ambientales: el derecho de superficie.

La pregunta en su momento fue: ¿Qué hacer con los activos (por ej. ganado, un monocultivo de ciclo largo como la palma aceitera) existentes en un predio a restituir y que fueron inversiones del presunto despojador? ¿Se deben destruir, se deben dar en compensación a los campesinos víctimas originarios del predio o deben pasar al Estado? Finalmente, la solución implicó el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, el cual establece la posibilidad de generar 'contratos de uso' entre el campesino víctima y el tercero que tenga los activos, de modo que los activos no necesariamente tengan que ser destruidos sino que puedan seguir existiendo de acuerdo a las pautas negociadas. Estos acuerdos deben ser avalados por el juez de restitución, aspecto que le brinda garantías a la

<sup>2</sup> Despojo material, despojo administrativo, lesión enorme, ventas forzadas, falsa escritura, corrimiento de cercas.

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia. Auto 008 de 2009 de seguimiento a la T-025 de 2004.

negociación y blindó de constitucionalidad a la figura<sup>4</sup>. Con esta decisión de la Corte Constitucional, la discusión frente a los derechos sobre los activos quedó finalizada, sin embargo los daños ambientales y sus correspondientes derechos nunca fueron debatidos en el marco de la política pública de restitución.

Otro tema no debatido es el correspondiente a los pasivos ambientales<sup>5</sup> de las actividades económicas generadas en las zonas que cambiaron la vocación del uso del suelo a raíz del conflicto armado. Tal y como quedó diseñada la política pública de restitución de tierras, no es objeto de litigio el patrimonio perdido por la víctima, por lo que se podría interpretar que el patrimonio ambiental tampoco lo es, y por tanto los pasivos ambientales quedan por fuera de todo análisis de los jueces de restitución.



Foto: Viviana Sánchez

*El centro de la política de restitución étnica, no es solamente la formalización de la tierra, sino la pérdida del equilibrio y armonía entre las comunidades y sus territorios vivos directamente o por factores subyacentes y vinculados al conflicto armado.*

Sin embargo, todos estos debates cambian al tratarse de restitución de derechos territoriales étnicos, pues desde la formulación de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011<sup>6</sup>, se planteó que los territorios étnicos están constituidos sobre la base de la existencia de la diversidad cultural, biológica y la perpetuidad de los recursos naturales. Asimismo, en el caso de comunidades indígenas se planteó que el territorio está vivo y por tanto puede ser entendido como víctima, poniendo de presente el debate ambiental sobre la titularidad de derechos en seres vivos no humanos.

En este sentido, el centro de la política de restitución étnica, no es solamente la formalización de la tierra, sino la pérdida del equilibrio y armonía entre las comunidades y sus territorios vivos directamente o por factores subyacentes y vinculados al conflicto armado<sup>7</sup>, pérdida que implica afectaciones en un sentido amplio y bajo una perspectiva del derecho no solamente occidental, sino también a partir del derecho propio, desde el cual se pueden interpretar las situaciones en las que los derechos ambientales y culturales son afectados.

## **Desarrollo y adecuación de la política de restitución frente a los debates ambientales**

El principal punto que se ha analizado al respecto del desarrollo de la política pública de restitución, es indudablemente la magnitud del impacto en cifras. Al respecto siempre se ha planteado un debate en relación con la cifra planteada durante el diseño institucional, momento en

<sup>4</sup> La Corte Constitucional en Sentencia C-820 de 2012. (C.P. 18 de octubre de 2012) mencionó que el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011 es constitucional bajo el entendido de que la entrega del proyecto productivo y las condiciones de explotación del mismo, procederán con el consentimiento de la víctima restituida y los recursos destinados a la reparación colectiva serán los que provinieren del producido del proyecto, descontada la participación de la víctima.

<sup>5</sup> Entendidos como aquellos impactos a la naturaleza o a un ecosistema en particular, que no son compensados y por tanto no implican un gasto de ningún tipo para la empresa o persona que los generó. Al ser los recursos naturales propiedad del Estado y de la sociedad en su conjunto, ésta es la que terminaría asumiendo estos gastos. Teniendo en cuenta que el principio básico ambiental es "el que contamina paga", al no ser incluidos estos gastos en su contabilidad, se consideran pasivos ambientales.

<sup>6</sup> Estos decretos con fuerza de Ley son los que contienen la política pública para pueblos y comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, normas que fueron consultadas previamente durante el segundo semestre de 2011.

<sup>7</sup> Artículo 3 tanto del Decreto Ley 4633 como del 4635 de 2011.



el cual se planteó un universo de 360.000 hectáreas a ser restituidas a partir de un cálculo, cifra a partir de la cual se han generado críticas por la cantidad de hectáreas restituidas al momento<sup>8</sup>.

En este sentido, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - URT ha planteado que su universo no es dicha cifra planteada en ese momento –que es casi aleatoria-, sino la cantidad de solicitudes de restitución existentes a la fecha, las cuales tuvieron un pico de recepción en los años 2012 y 2013 y un 33 % de ellas ya han sido tramitadas<sup>9</sup>. Sin embargo, este universo no es menos aleatorio pues no todas las víctimas de despojo pueden realizar la solicitud por diversas causas y además pueden existir muchas solicitudes sobre un mismo predio.

Otra de las críticas que se ha planteado<sup>10</sup> a la política de restitución está relacionada con el impacto en las regiones que pueden tener las sentencias de restitución teniendo en cuenta que usualmente versan sobre predios en particular y no sobre grandes zonas de despojo, por lo que se ve como una política aislada.

En este sentido, la URT ha planteado en 2015 la estrategia de barrido<sup>11</sup>, la cual consiste en analizar la problemática de despojo global en las zonas macrofocalizadas y atender todas las solicitudes existentes en toda la región, estrategia en la cual la URT planteó atender 24.000 solicitudes durante 2015, con lo cual se intentaría tener un impacto mucho más significativo y con mirada regional, estrategia sobre la cual sería muy preliminar generar un análisis de incidencia.

Solo por mencionar, otro gran debate que ha surgido es el relacionado con los segundos ocupantes, el cual surge por las cadenas de transferencia de dominio o posesión de predios y la posible línea de actuación referida a estos ocupantes que también pueden ser víctimas. Este punto sería objeto de otro artículo, por lo que no se ahonda más al respecto.

*“La restitución no depende solo de una entidad, sino de varias instituciones del Estado, de la seguridad en las zonas, de la velocidad de los jueces de restitución, de todas las entidades que deben cumplir los fallos de restitución y de la nueva institucionalidad agraria.”*



En suma, se puede plantear que la institucionalidad ha venido intentando adecuarse a las dificultades encontradas durante la implementación, sin embargo el debate es mucho más amplio que el acá planteado pues la restitución no depende solo de una entidad, sino de varias instituciones del Estado, de la seguridad en las zonas, de la velocidad de los jueces de restitución, de todas las entidades que deben cumplir los fallos de restitución y de la nueva institucionalidad agraria<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Según la URT, 176.995 Hectáreas tienen sentencia restitutiva, representando un 49% de la meta inicial a 5 años de la vigencia de la Ley, lo cual implicaría un cumplimiento de los tiempos. Información consultada en la página de la entidad, en noviembre de 2015.

<sup>9</sup> Según la URT, existen 85.962 solicitudes de restitución, de las cuales han sido tramitadas 28.771. Información consultada en la página de la entidad, en noviembre de 2015.

<sup>10</sup> Esta crítica se ha venido planteando especialmente para regiones como Urabá en donde las tipologías de despojo fueron expandidas a lo largo de varios municipios y el impacto de la restitución ha sido sobre predios en particular y no globalmente. Ver informes de la Fundación Forjando Futuros: <http://forjandofuturos.org/fundacion/index.php/sala-de-prensa/publicaciones>

<sup>11</sup> La estrategia fue anunciada en Abril de 2015 y registrada por los medios:

<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/estrategia-del-gobierno-de-restitucion-de-tierras/1553119>

<sup>12</sup> Agencia Nacional de Tierras - ANT, Agencia para la Renovación Territorial, Agencia de Desarrollo Rural, Consejo Superior para la Restitución de Tierras, Consejo Superior para la Organización del suelo rural y Ministerio de Agricultura re estructurado.

## El deber del Estado sobre el ambiente sano y los compromisos de cara al cambio climático

Los debates ambientales planteados durante la formulación de la política pública y mencionados en la parte inicial del presente artículo, también han generado diversos desarrollos que plantean la necesidad de abrir discusiones más amplias desde diversos puntos de vista, ya no solamente desde la restitución de derechos, sino de cara a los compromisos estatales relacionados con el recién acuerdo climático de París en el que el país se comprometió a reducir un 20 % sus emisiones de GEI<sup>13</sup> y los derechos ambientales plasmados en la Constitución Política de 1991.

Teniendo en cuenta que una de las principales fuentes emisoras de GEI en Colombia es la ganadería extensiva y los monocultivos, el compromiso tiene total relación con la restitución de tierras teniendo en cuenta que muchas de las zonas despojadas han sido convertidas a la ganadería extensiva<sup>14</sup>.

*“Teniendo en cuenta que una de las principales fuentes emisoras de gas de efecto invernadero en Colombia es la ganadería extensiva y los monocultivos, el compromiso tiene total relación con la restitución de tierras teniendo en cuenta que muchas de las zonas despojadas han sido convertidas a la ganadería extensiva.”*

Si el debate se plantea desde la Ley 1448, cobran total relevancia las Zonas de Reserva Forestal - ZRF protectoras establecidas en la Ley 2da de 1959, sobre la cual se plantea un fuerte debate entre conservacionismo, preservacionismo y derechos de las víctimas, pues grandes extensiones del país de ZRF han venido siendo ocupadas por campesinos de forma sostenible, pero son inadjudicables por la autoridad de tierras (Incora, Incoder, ANT), de modo que su derecho a la restitución se ve seriamente afectado. Al respecto se ha venido planteando la necesidad de mapear y clasificar las ZRF entre protectoras y productoras, de modo que algunas zonas puedan ser sustraídas de las ZRF, para ser adjudicadas a campesinos, pero con reglas de uso y manejo sostenible, de modo que no se pierda la vocación forestal de estas zonas. Sin embargo, esta no ha sido una tarea fácil pues se requiere un gran trabajo técnico y de análisis para lograr cada sustracción y adicionalmente, las sustracciones pueden resultar un arma de doble filo teniendo en cuenta que los PINES<sup>15</sup> tienen en principio una alta relevancia como objetivo de Estado, al igual que los derechos de las víctimas en escenario de análisis de posconflicto.

En este sentido, la política de restitución conjuga una gran cantidad de elementos y disputas, es decir, al debate ancestral entre desarrollo y ambiente, se suman los derechos de las víctimas, los cuales no van en contravía del desarrollo sino que deberían plantear un desarrollo local endógeno basado en intereses comunitarios y por tanto pueden ser interpretados como un buen intermedio entre ambiente y desarrollo.

Pese a que estos debates ambientales no se han planteado explícitamente en el marco de la restitución, si hay un punto en el que se generan fuertes pugnas y puntos de vista disímiles - incluso al interior de la misma institucionalidad<sup>16</sup>-, y es el relacionado con la minería, especialmente en casos étnicos<sup>17</sup>, pues a partir de las dos primeras sentencias étnicas en el marco de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011<sup>18</sup>, el

<sup>13</sup> Gases Efecto Invernadero. Ver: Naciones Unidas. Convención Marco sobre el Cambio Climático. FCCC/CP/2015/L.9. 12 de Diciembre de 2015.

<sup>14</sup> Ver los casos del Urabá, se han documentado ampliamente casos como el de la vereda Macondo y los Consejos Comunitarios Pedeguita Mancilla y La Larga Tumaradó, donde antes de la incursión del conflicto armado en los noventa, existían grandes zonas de bosques primarios de cativo o cativales y hoy en día está constituido principalmente por llanuras destinadas a la ganadería.

<sup>15</sup> Proyectos de Interés Nacional y Estratégico – PINES. Ver: Documento Conpes 3762 de 2013 sobre Pines. Decreto 1076 de 2015 y Decreto 2220 de 2015 sobre PINES.

<sup>16</sup> Verdad abierta. Las contradicciones de Santos con la restitución. 24 de agosto de 2015. <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5936-las-contradicciones-de-santos-con-la-restitucion> consultada en Noviembre de 2015

<sup>17</sup> En casos de campesinos vía Ley 1448, el debate se ha centrado en las servidumbres mineras y el peso jurídico de los títulos mineros. Ver: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad. 2014, páginas 424 y siguientes.

<sup>18</sup> Tribunal de Restitución de Tierras de Antioquia, sentencia del caso del Resguardo Indígena Alto Andágueda, 2014 y Juez de Restitución de Tierras de Popayán, Sentencia del caso del Consejo Comunitario Renacer Negro, 2015.

debate central fue precisamente la minería y especialmente la vigencia legal de títulos mineros de empresas privadas, al igual que la existencia de extracción ilegal e informal en los territorios.

Si bien es imposible generar una salida única a los conflictos de intereses entre las empresas mineras, los mineros ilegales y los derechos territoriales de las comunidades víctimas, pues en el marco de la justicia transicional, será el juez de restitución quien sopesa cada caso, si es importante mencionar que de momento este ha sido el principal choque de políticas en el que los recursos naturales están en el centro del debate.

Para finalizar, se puede mencionar que ante la gran cantidad de debates y necesidades de adecuación de la política pública de restitución, efectivamente la institucionalidad ha planteado estrategias y adecuaciones, sin embargo, el tema central sobre las afectaciones ambientales a suelos, cambios de uso y cobertura, deforestación y contaminación hídrica por minería, entre otros, no ha sido un tema central en el objetivo de la restitución, tanto así, que no es un tema investigado a profundidad en la etapa administrativa, excepto en los casos étnicos.

Por su parte, el tema ambiental se ha planteado en el sentido de cómo lograr que la restitución no contraríe Pines o proyectos minero - energéticos o de infraestructura, objetivo que es claro en el sentido de no generar choques de políticas, pero limitado en el sentido de los objetivos que el país se ha fijado en materia ambiental y de limitación de los GEI, para lo cual son fundamentales las zonas históricas de conflicto armado.

Quizá, una gran oportunidad, sería vincular la estrategia de barrido zonal con variables de planeación ambiental, mitigación y compensación de afectaciones ambientales, de modo que desde la etapa administrativa la política logre visibilizar necesidades y debates ambientales a ser considerados por los jueces de restitución.

*“El tema central sobre las afectaciones ambientales a suelos, cambios de uso y cobertura, deforestación y contaminación hídrica por minería, entre otros, no ha sido un tema central en el objetivo de la restitución.”*



Foto: Viviana Sánchez