Imprimir

La Ley 1448 de 2011 o ley de víctimas y restitución de tierras, fue una iniciativa que buscó "instituir una política de Estado de atención, asistencia y reparación integral en el marco de los estándares internacionales de Justicia Transicional"[1] para los más de 8 millones de ciudadanos víctimas del conflicto armado.
De igual manera, en la Ley se reunieron las disposiciones "en torno a la atención, protección y reparación a las víctimas", e introdujo nuevos instrumentos, mecanismos e institucionalidad "para la materialización de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como garantizar que las violaciones a los derechos humanos no se vuelvan a repetir" (Gaceta #63).

En el ámbito de la restitución de tierras, fue claro en señalarse que el propósito era el de hacer "realidad en forma expedita y segura el derecho de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente por actos generalizados de violencia armada ilegal desde 1991 hasta la vigencia de la presente ley", y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras quien impulsaría el proceso, aportaría los elementos probatorios necesarios para que el Magistrado de las Salas de Restitución de Tierras de los Tribunales Superiores dicten la sentencia con elementos necesarios y suficientes de juicio (Gaceta #63).

Todo lo anterior, en el marco de justicia transicional y el establecimiento de áreas prioritarias (micro focalización) para el proceso de restitución. Uno de los productos del proceso será la formalización, al convertir los predios restituidos en bienes patrimoniales negociable en el mercado formal.

Lo anterior, permite señalar que una de las variables que incide en el proceso de restitución de tierras es la seguridad en el territorio. Una condición previa al proceso administrativo está asociada con la micro focalización del área (municipio, corregimiento, vereda o predio). La micro focalización es un mecanismo previsto en la Ley 1448 o Ley de víctimas y restitución de tierras, atendiendo el principio de gradualidad[2]. Entre los elementos a tener presenta para declarar una zona micro focalizada se encuentran: i) Las condiciones de seguridad; ii) La densidad histórica del despojo; y, iii) La existencia de condiciones para el retorno.

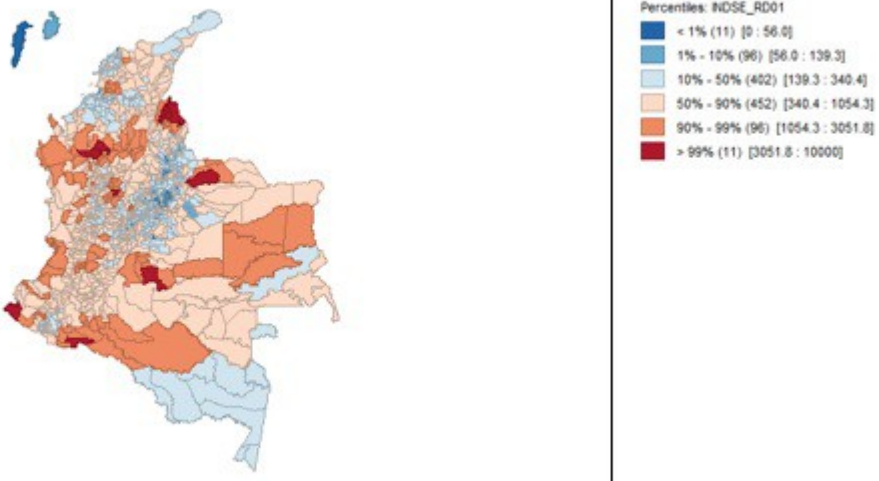
De acuerdo con los micro datos publicados[3] por la Unidad de Restitución de Tierras (URT), a la fecha hay 122 mil 463 solicitudes que corresponde a 111 mil 672 predios y a 91 mil 899 solicitantes. Los predios correspondientes a las solicitudes se encuentran en 1.006 municipios.

El indicador de Seguridad

Con base en información pública a nivel municipal acerca del número de hectáreas de los cultivos de coca; del número de homicidios; del número de hurtos; del número de personas desplazadas (más precisamente, el índice de intensidad del desplazamiento forzado); y, eventos de las minas antipersona (MUSE-MAP), se construyó un índice sintético de seguridad. Este índice se encuentra entre cero (0) y uno (1). Uno es máxima inseguridad y cero máxima seguridad. El de mayor inseguridad fue San Andrés de Tumaco y el de mayor seguridad Popayán. El resultado del índice se muestra en el Mapa 1.

El objetivo en estas líneas es el de presentar algunos hechos estilizados del proceso de restitución de tierras ordenado por la Ley 1448 de 2011 y la seguridad territorial, así como algunas aproximaciones respecto a la detección de algunos riesgos, en cuanto a la seguridad municipal como del proceso de restitución de tierras.

Mapa 1. Índice de Seguridad



Fuente: Cálculos del autor.

De la base de datos como del cruce de los mapas, es posible señalar:

En el 23% de los municipios hay cultivos de coca; mientras que en el 51% de ellos hay minas antipersona.

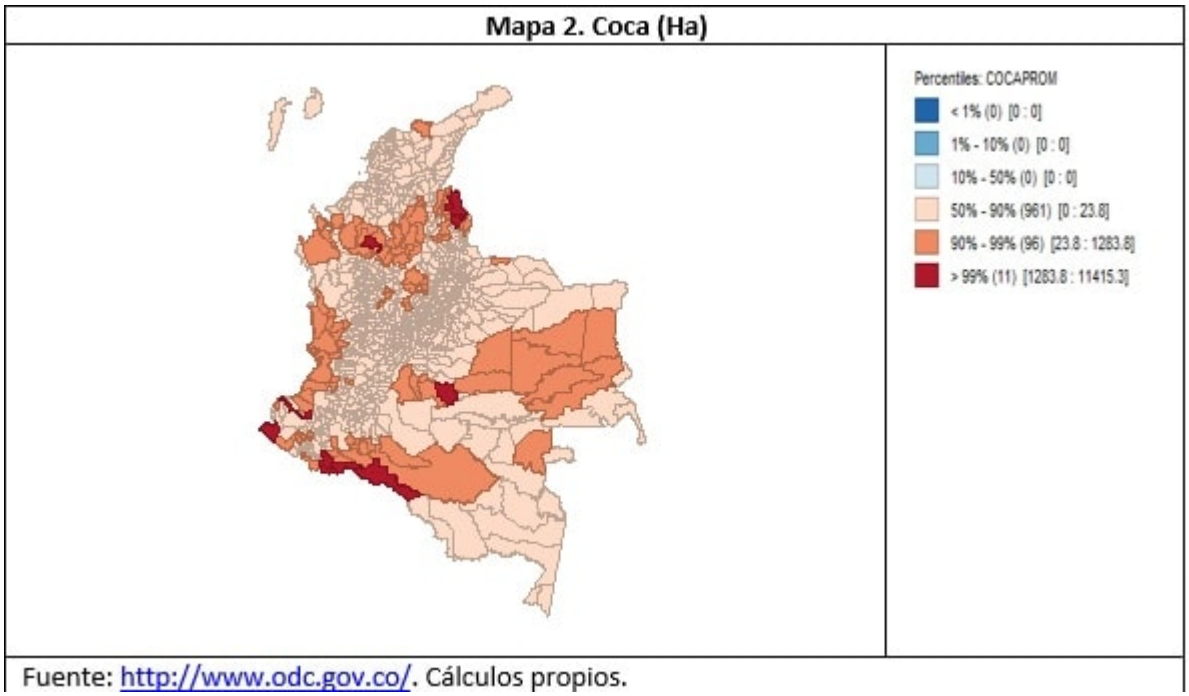
Como se sabe, el riesgo está asociado a la probabilidad que ocurra un evento, y se expresa como un valor decimal que oscila entre 0 y 1, donde 1 es la certeza absoluta que ocurre el evento y 0 la imposibilidad que el evento se presente.

Dado lo anterior, el riesgo que exista un área con cultivos de uso ilícito (Mapa 2) y la presencia de minas antipersona (Mapa 3) en un municipio colombiano es del 20%. De igual manera, la probabilidad de encontrar un municipio con coca que no tenga minas antipersona es del 41%. Finalmente, es fácil comprobar que estas dos variables no son independientes, pues el producto de sus probabilidades marginales no es igual a la probabilidad conjunta. En otras palabras, minas antipersona y cultivos de coca no son eventos independientes.

En el caso del desplazamiento forzado, el proceso identifica dos situaciones a nivel municipal: una, la expulsión de ciudadanos de un municipio; y, la otra; la recepción de ciudadanos. Con

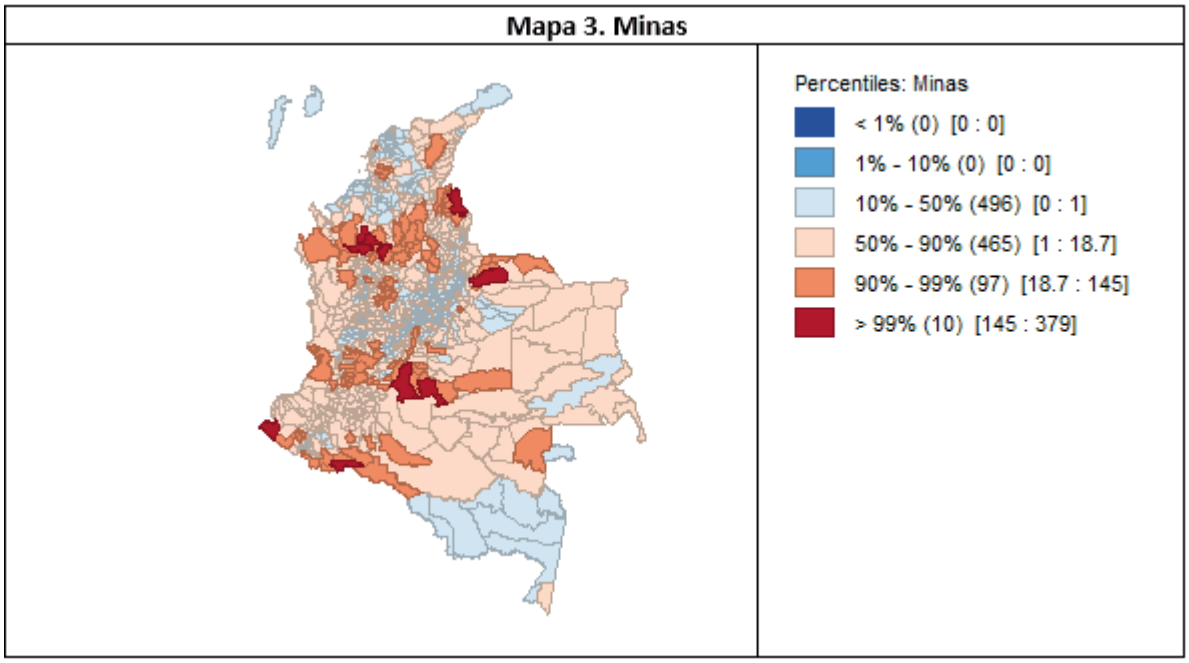
el primero se calcula un índice de intensidad (Mapa 4) y con el segundo un índice de presión (Mapa 5). La variable que se utilizó para calcular el índice de seguridad municipal fue la intensidad.

Mapa 2. Coca (Ha)



Fuente: http://www.odc.gov.co/. Cálculos propios.

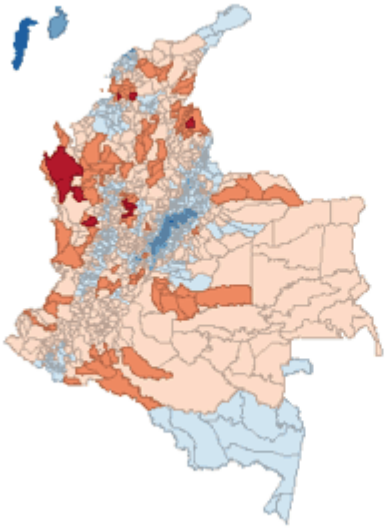
Mapa 3. Minas



El análisis entre desplazamiento forzado, expulsión de ciudadanos (más de 100 familias en el periodo 1990-2019) de su territorio y los cultivos de coca muestra que estos dos eventos no son independientes. El riesgo que un municipio colombiano tenga áreas de cultivos de coca y se presente desplazamiento de ciudadanos es del 22%. De igual manera, el riesgo que exista desplazamiento forzado en áreas donde no hay cultivos de coca es casi nula, 0.5%.

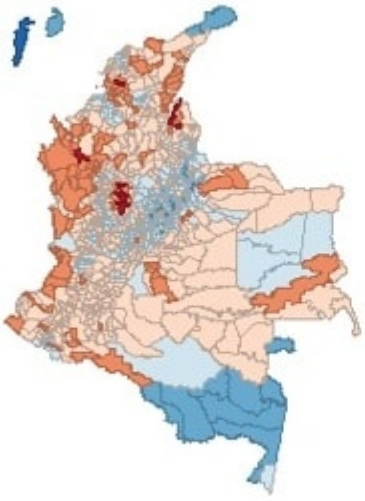
De igual manera, es posible proceder con el análisis de las otras variables de seguridad.

Mapa 4. Índice de Intensidad [Población desplazada que sale/Población]



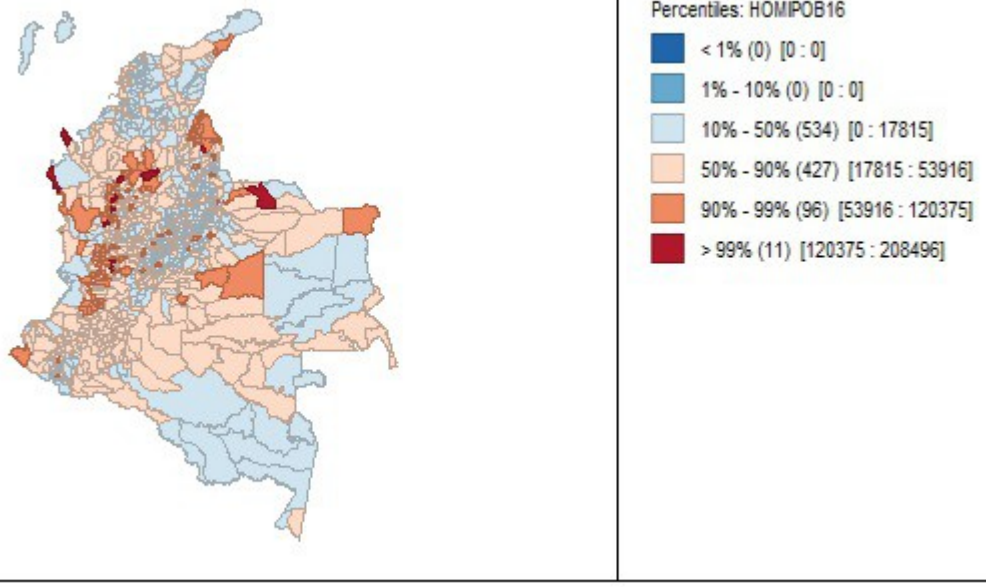
Fuente: Unidad para las Víctimas. Cálculos propios.

Mapa 5. Índice de Presión [Población desplazada que llega/Población]



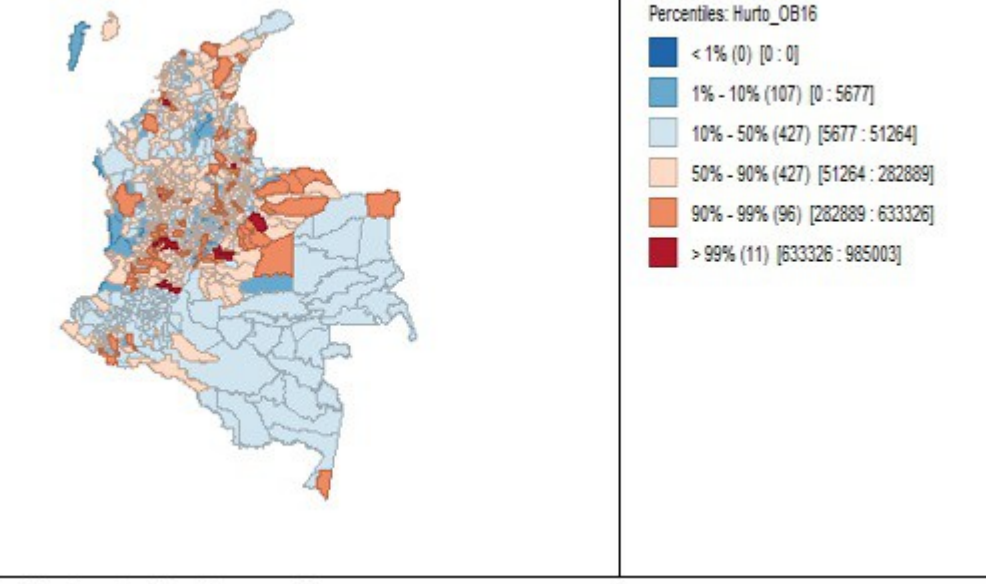
Fuente: Unidad para las Víctimas. Cálculos propios.

Mapa 6. Tasa de Homicidios



Fuente: Policia Nacional. Cálculos propios.

Mapa 7. Hurtos



Fuente: Policia Nacional. Cálculos propios.

El proceso de restitución de tierras

Resoluciones de Micro focalización

La URT ha emitido (proferido) unas 1.028 resoluciones de micro focalización donde se concentra el 77.2% del total de solicitudes, ubicadas en 559 municipios del país. En 366 municipios hay tan sólo una resolución, mientras que, en el resto, más de una. Por ejemplo, en Turbo (Antioquia) hay 20 resoluciones; en Montería 15; en Cúcuta 12; en San Carlos (Antioquia) 11; o, en Puerto Gaitán (Meta) 10 (Cuadro 1). El número de solicitudes no micro focalizadas asciende a 27 mil 927.

Cuadro 1. Número de Resoluciones de micro focalización

Mpio	Dpto	N° De Resol.	Mpio.	Dpto.	N° De Resol.	Mpio.	Dpto.	N° De Resol.
Turbo	Antioquia	20	Ovejas	Sucre	8	Pivijay	Magdalena	6
Montería	Córdoba	15	Mutatá	Antioquia	7	Remolino	Magdalena	6
Cúcuta	N.Santander	12	Tierralta	Córdoba	7	Mapiripán	Meta	6
San Carlos	Antioquia	11	Chivolo	Magdalena	7	Puerto López	Meta	6
Puerto Gaitán	Meta	10	Ciénaga	Magdalena	7	Abrego	N.Santander	6
San Luis	Antioquia	9	Ocaña	N.Santander	7	Barrancabermeja	Santander	6
Granada	Antioquia	8	Valle Del Guamuez	Putumayo	7	Orito	Putumayo	6
El Carmen De Bolívar	Bolívar	8	Caucasia	Antioquia	6	Villagarzón	Putumayo	6
San Jacinto	Bolívar	8	Planeta Rica	Córdoba	6	Samaná	Caldas	5

Una primera hipótesis a contrastar es si las resoluciones de micro focalización asociadas a los 559 municipios guardan relación con el indicador de seguridad. La prueba determina que el indicador de seguridad contribuye a explicar el número de resoluciones, además de señalar que entre mayor es el nivel de inseguridad mayor el número de resoluciones, pues dados los niveles de seguridad e inseguridad en el área municipal, se micro focaliza por partes.

Uno de los determinantes del índice de intensidad, son las minas antipersona. Lo que también equivale a decir que estos dos eventos no son independientes. Los cálculos del

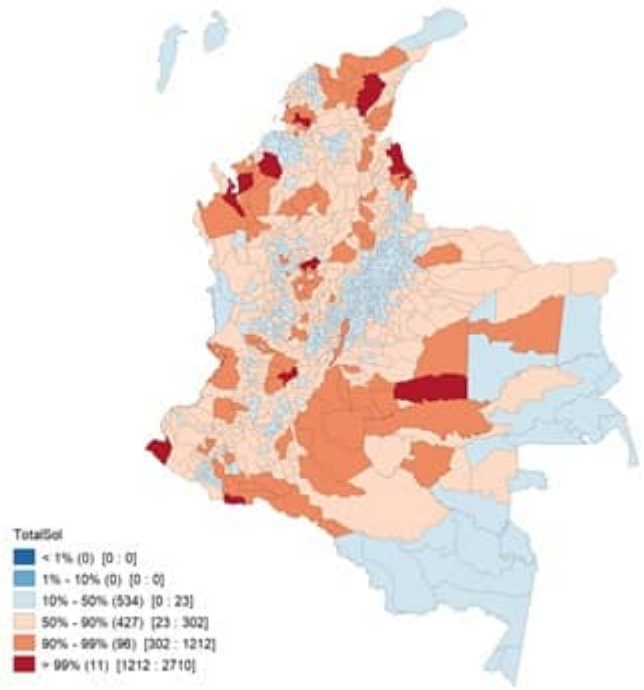
riesgo en estos dos eventos, minas y desplazamiento muestran que la probabilidad que un municipio con minas antipersona tenga resoluciones de micro focalización es del 33%. Si bien esta probabilidad es alta, hay que señalar que no es justo con la URT ni con el proceso señalar que la Unidad esta micro focalizando en zonas minadas, pues aquí el trabajo y las probabilidades se calculan a nivel de toda el área municipal, y como se señaló, un área micro focalizada puede llegar a nivel de municipio, corregimiento, vereda o predio.

Número de solicitudes

De acuerdo con los registros administrativos de la URT, el número de solicitudes asciende a 122 mil 463, concentradas en los departamentos de Antioquia (17.4%); Meta (7.0%); Cesar (6.4%); y, Bolívar (6.3%).

A nivel municipal, el 50% de las solicitudes se encuentra en el 7% de los municipios colombianos, ubicados en los departamentos de Antioquia (13); Meta (8); Putumayo (7); Cesar (6); Bolívar (4); Nariño (4); Tolima (4); Cauca (3); Córdoba (3); Sucre (2); Guaviare (2); Valle del Cauca (2); Chocó (1); Vichada (1); entre otros (Mapa 8).

Mapa 8. Número de Solicitudes



Fuente: URT. Cálculos propios.

Una hipótesis para contrastar aquí es si el número de solicitudes guarda relación con el indicador de seguridad. Cuando se correlacionan estas dos variables se encuentra no sólo una relación positiva sino significativa también. Es decir, a mayor inseguridad mayor ha sido el número de solicitudes de restitución de tierras.

Ahora bien, del total de solicitudes, el 38.9% se encuentran en trámite; el 21.4% en inscripción y el 39.6% fueron no inscritos. En otras palabras, el 61.0% de las solicitudes han finalizado la etapa administrativa.

Aquí llama la atención el porcentaje tan alto de solicitudes no inscritas, el 39.6% de las 122 mil 463 solicitudes. Si se estudia con cierto detalle el número de solicitudes no inscritas se

encuentra que un diez por ciento del total se encuentra localizados en los municipios de El Carmen de Bolívar; Valledupar; Valle del Guamuez; Turbo; Montería; Ovejas; San Carlos; San Jacinto; Barrancabermeja; y Tumaco (Mapa 9).

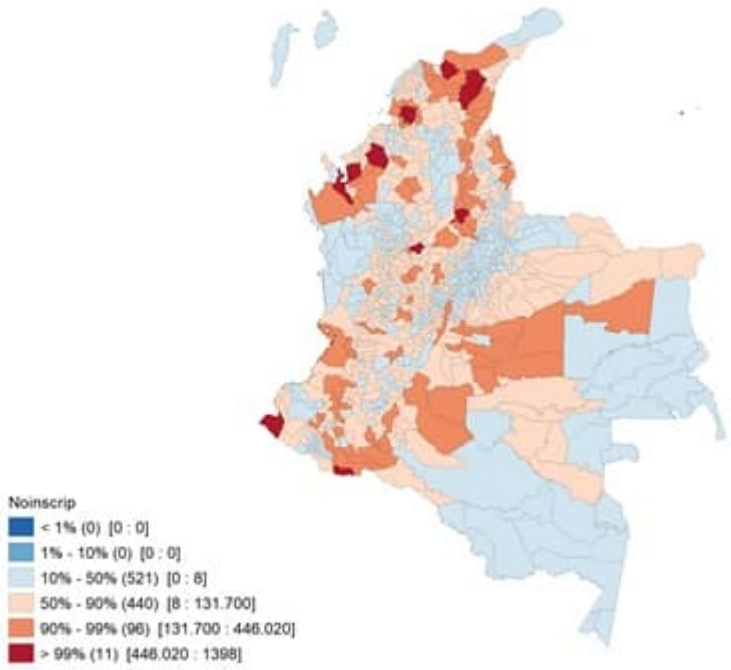
De igual manera, hay cerca de 100 municipios donde el número de solicitudes es superior a 100 y el número de predios no inscritos, respecto al total de solicitudes del municipio es superior al 50% (Cuadro 2, Mapa 10), donde la relación entre los índices de seguridad y el número de solicitudes no inscritas es positiva y significativa desde el punto de vista estadístico.

Cuadro 2. Número de solicitudes no inscritas y su relación con el total del municipio

Dpto	Mpio	Total	% Horizontal	Dpto	Mpio	Total	% Horizontal	Dpto	Mpio	Total	% Horizontal	Dpto	Mpio	Total	% Horizontal
Sucre	San Pedro	110	100.0	Cesar	La Paz	237	74.3	Antioquia	Salgar	103	64.1	Valle	Dagua	274	59.0
Bolívar	Arjona	125	96.2	Cauca	Patia (El Bordo)	181	73.5	Cauca	La Vega	268	63.2	Cesar	San Alberto	457	59.0
Cauca	Balboa	110	97.3	Casanare	Tauramena	140	72.9	Casanare	Monterrey	103	63.1	Sucre	Colosó (Ricaurte)	247	57.9
Cauca	Bolívar	264	84.1	Cauca	Caldono	397	72.5	Cauca	El Tambo	650	62.5	Cesar	El Copey	617	57.5
Sucre	Tolu viejo	125	80.2	Santander	El Playon	110	71.8	Cesar	Chiriguana	222	62.6	Bolivar	El Carmen De Bolivar	2433	57.5
Sucre	Galeras	122	82.9	Cesar	Pailitas	384	71.4	Bolivar	Zambrano	320	62.2	Cundinamarca	Yacopi	250	57.2
Sucre	Los Palmitos	174	82.8	Santander	Lebrija	141	69.6	Cesar	San Diego	298	62.1	Cundinamarca	Medina	170	57.1
Bolívar	Villanueva	112	82.1	Caquetá	Belen De Los Andaquies	125	69.0	Santander	Simacota	255	62.0	Valle	Buenaventura	609	56.6
Atlántico	Barranquilla	161	80.1	Magdalena	Fundación	362	68.4	Cauca	Santander De Quilichao	176	61.9	Meta	La Primavera	123	56.1
Valle	Cali	281	79.7	Cundinamarca	Vota	110	68.2	Meta	Apiacias	260	61.9	Sucre	Chalan	148	56.1
Santander	Cimitarra	310	79.4	Cesar	Valledupar	1229	67.9	Caldas	Salamina	105	61.9	Choco	Tado	199	55.8
Cesar	Tamalameque	174	79.3	Bogota	Bogota D C	383	67.9	Meta	Granada	105	61.0	Casanare	Aguazul	117	55.6
Caquetá	San Jose De Fragua	169	78.6	Meta	Puerto Lopez	250	67.7	Meta	El Dorado	242	60.7	Caldas	Pensilvania	395	55.2
Casanare	Orocue	122	77.9	Cesar	La Jagua De Ibirico	466	67.7	Valle	Tulua	526	60.6	N.Santander	La Esperanza	145	55.2
Santander	Puerto Wilches	200	77.5	Meta	Villavicencio	247	67.6	Risaralda	Pueblo Rico	297	60.6	N.Santander	Cucuta	844	54.8
Santander	Sabana De Torres	535	77.4	Sucre	San Onofre	350	66.9	Tolima	Lerida	185	60.5	Antioquia	San Roque	234	53.4
Cesar	Aguachica	245	77.2	N.Santander	El Zulia	230	66.5	Caqueta	Valparaiso	250	60.4	Magdalena	Aracataca	503	53.3
Santander	Puerto Parra	135	77.2	Cordoba	Ayapel	117	65.8	Caqueta	Florencia	643	60.2	Magdalena	Remolino	749	53.3
Bolívar	Calamar	124	76.6	Caqueta	Curillo	204	65.2	Cesar	Agustin Codazzi	659	60.1	Narino	Policarpa	601	52.6
Cesar	San Martin	224	76.5	Cauca	Timbio	129	65.1	Narino	Leiva	106	59.4	Cesar	Curumani	364	52.3
Santander	El Carmen	329	76.1	Valle	El Dovio	141	64.5	Meta	Puerto Gaitan	623	59.2	Guajira	Riohacha	302	51.7
Santander	Barrancabermeja	681	74.7	Meta	San Martin	245	64.5	Cordoba	Puerto Nuevo	260	58.6	Santander	Rionegro	270	51.5
Santander	San Vicente De Chucuri	311	74.3	Sucre	Ovejas	529	64.4	Valle	Palmira	103	58.3	Putumayo	Mocoa	127	51.2
Bolívar	Córdoba	276	74.3	Cesar	Chimichagua	182	64.3	Valle	Buga	198	58.2	Cesar	Becerril	462	50.0

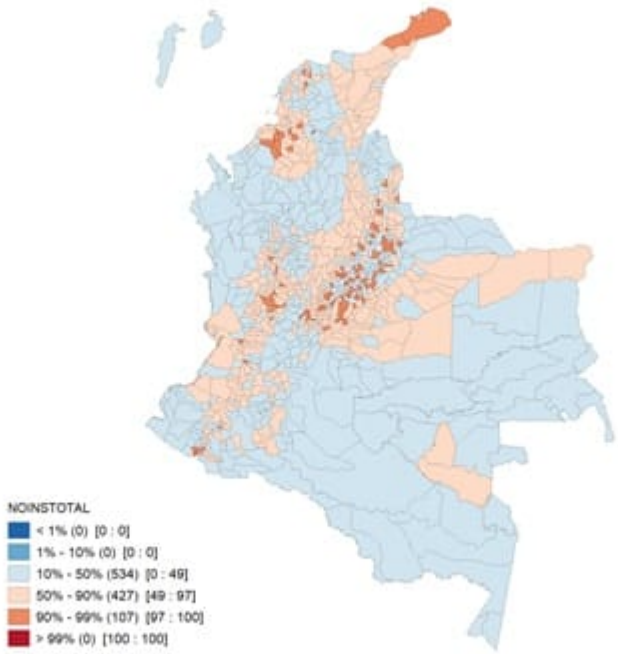
Fuente: URT. Cálculos propios.

Mapa 9. Solicitudes No Inscritas



Fuente: URT. Cálculos propios

Mapa 10. Solicitudes no inscritas como proporción del total de solicitudes del municipio



Fuente: URT. Cálculos propios.

En este orden de ideas, es importante esperar los resultados de la investigación que adelanta la Procuraduría General de la Nación a efectos de obtener conclusiones acerca de las razones por las cuales estas solicitudes resultan no inscritas, pues su porcentaje no es nada despreciable, como tampoco su distribución espacial, más aún cuando el número de solicitudes no inscritas y el índice de intensidad del conflicto tiene un coeficiente de correlación positivo y significativo del 37%.

Finalmente, hay que señalar que, de las solicitudes inscritas, 18 mil 478 se encuentran en la etapa judicial, de las cuales el 56.3% (10 mil 396 solicitudes) ya tienen resolución en las sentencias.

Respecto al número de solicitudes que se encuentran en áreas no micro focalizadas, las cuales ascienden a cerca de 30 mil solicitudes, el Gobierno nacional y el Congreso de la República deben buscar los mecanismos a efecto de cumplir con el objetivo de la Ley: hacer

“realidad en forma expedita y segura el derecho de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente por actos generalizados de violencia armada ilegal desde 1991 hasta la vigencia de la presente ley”; lo cual se logra con la ampliación del plazo de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Baldíos

Como es sabido, la adjudicación de las tierras baldías, tiene como objetivo el permitir el acceso a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios que carecen de ella; además de contribuir a mejorar su calidad de vida como a aumentar el ingreso de las familias adjudicatarias.

Es por ello que la Corte Constitucional ha persistido en que la adjudicación de las tierras baldías debe de ir acompañada de la provisión de bienes públicos esenciales (educación, salud, agua potable, saneamiento básico, entre otros) como de bienes públicos complementarios (vías de comunicación; internet; energía eléctrica; líneas de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc.).

Cuadro 3. Baldíos con Folio de Matricula Inmobiliaria

Departamento	Predios con algún tipo de Resolución	Con Folio de Matrícula Inmobiliaria
NARIÑO	36.450	14.398
SANTANDER	30.406	9.264
CAUCA	29.367	11.364
CAQUETÁ	25.909	15.850
CUNDINAMARCA	25.006	13.603
ANTIOQUIA	25.004	18.726
META	22.285	8.341
VALLE DEL CAUCA	22.047	8.359
TOLIMA	21.003	5.579
HUILA	20.955	5.699
MAGDALENA	20.266	4.052
PUTUMAYO	18.377	3.013
N. DE SANTANDER	13.656	5.370
ARAUCA	12.608	4.726
CÓRDOBA	12.524	5.675
CESAR	12.254	2.943
CASANARE	12.021	6.251
BOLÍVAR	11.378	3.070
BOYACÁ	10.242	4.115
LA GUAJIRA	7.500	2.344
SUCRE	7.271	917
CHOCÓ	6.252	1.983
RISARALDA	6.057	570
CALDAS	4.144	1.561
VICHADA	3.655	1.611
ATLÁNTICO	2.726	932
QUINDIO	735	301
AMAZONAS	592	210
GUAINÍA	487	43
VAUPÉS	39	

Además, todo lo anterior, debe de ser cerrado con la función social de las tierras baldías, que no es más que la obligación de explotar la tierra “económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas, en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, etc., en una palabra, la función social consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás” (CC. Sentencia 595 de 1995).

En el tema del conflicto armado, la tierra ha sido un activo preciado. Por ello, llama la atención que en áreas de mayor intensidad del conflicto armado como de los niveles de inseguridad, se traslapen con los municipios con un alto número de resoluciones de

asignación de tierras baldías (Cuadro 3). Aprovechándose de la falta de claridad de los derechos de propiedad de las tierras baldías como de los niveles de incertidumbre e inseguridad, los hombres de la guerra aumentaron sus áreas acumuladas, despojando a los trabajadores agrarios.

Por tal razón, el mandato de la Corte Constitucional acerca de la imprescriptibilidad de terrenos baldíos es de gran valía, en un marco transicional de verdad y justicia.

Jorge Espitia

Foto obtenida de:https://www.las2orillas.co/

[1] Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley Número 213 de 2010 Senado – 107 de 2010 Cámara. Gaceta del Congreso número 63 del año XX.

[2] “Artículo 18. GRADUALIDAD. El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad” (Ley 1448 de 2011).

[3] https://www.datos.gov.co/browse?q=Restituci%C3%B3n+de+tierras. Fecha de consulta 10 septiembre de 2019.