

# **LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN EL DEPARTAMENTO DEL CESAR**

Una Tesis Presentada para Obtener el Título de  
Magister en Ciencia Política  
Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bucaramanga

Orlando José Henríquez Celedón  
Agosto de 2015.



**NOTA DE ACEPTACIÓN**

---

---

---

---

---

---

---

Firma del presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

## **Dedicatoria**

Al dueño de mi vida, mi compañero en el camino, el que me ama a pesar de mis defectos; a ti Señor Jesús que hiciste realidad este sueño. Toda la gloria y la honra sólo para Él.

## **Agradecimientos**

Para este proyecto el Señor usó herramientas de bendición que son la extensión de sus manos en la tierra.

Gracias a mis padres, por ser modelo de una vida integral basada en los principios eternos del amor a Dios y al prójimo. Sin ustedes hubiera sido imposible lograr tantos sueños.

A mis hermanos, motivo de orgullo para mí, fuente de motivación y apoyo en todo momento.

A mis sobrinos, pues me alegran la vida y son una inspiración para seguir alcanzando sueños.

A mi novia, por su apoyo, comprensión y paciencia al sacrificar tiempo para compartir y permitirme dedicarlo al estudio.

A mis amigos, que tienen la capacidad de regalar un abrazo y un buen consejo en el momento justo.

A mis compañeros de trabajo, mentes brillantes al servicio de las víctimas, ejemplo de trabajo arduo y servicio al país.

A mi iglesia, las oraciones de mis pastores y de mis hermanos en la fe que siempre me acompañan y me dan aliento.

## Tabla de Contenidos

INTRODUCCIÓN .....	10
1. El Problema de Investigación .....	13
1.1. La Restitución de Tierras en el departamento del Cesar .....	13
1.2. Antecedentes .....	15
1.3. Justificación.....	20
2. Objetivos de la Investigación.....	23
2.1. Objetivo General .....	23
2.2. Objetivos Específicos.....	23
3. Resultados Esperados.....	24
4. Marco Teórico.....	25
4.1. La Restitución de Tierras en los ámbitos Internacional y Nacional.....	25
4.1.1. La Restitución de Tierras y la Ley 1448 De 2011 .....	30
4.2. La importancia de la Restitución como componente de la Reparación Integral .....	32
4.3. El Abandono y/o Despojo de Tierras en Colombia en el proceso de Justicia Transicional.....	34
5. Metodología .....	37
5.1. Alcance de la investigación.....	37
5.2. Procedimiento para el análisis de los datos .....	37
6. Resultados .....	39
6.1. Avances y Obstáculos de la Restitución de Tierras en el departamento del Cesar .....	39
6.1.1. El Cesar: riqueza, violencia y política .....	39
6.1.2. Guerrilla, paramilitares y fuerza pública: disputa de un territorio y complicidad.....	55
6.1.3. Cartel de la gasolina, bacrim/neo-paramilitarismo y corredores estratégicos .....	64
6.1.4. Política y poder .....	68
6.1.5. La restitución de tierras: experiencias internacionales y obstáculos en el Cesar .....	70
6.2. Diagnóstico de la aplicación de la Ley de víctimas y restitución de tierras en el Cesar ....	93
6.2.1. Desarrollo del proceso de restitución de tierras.....	93
6.2.2. La Unidad de Restitución de Tierras, Territorial Cesar – La Guajira .....	94
6.2.3. Juzgados civiles del circuito y tribunal de Cartagena especializado en restitución de tierras .....	99
6.2.4. Fortalezas y debilidades de la restitución de tierras desde la óptica de las víctimas. ....	102
7. Conclusiones y Recomendaciones .....	106
Lista de referencias .....	112

## Lista de Tablas

Tabla 1. Gobernadores del departamento del Cesar: 1968 – actualidad.....	41
Tabla 2. Caso Kosovo y Sudáfrica.....	73
Tabla 3. Actualización catastral en el departamento del Cesar .....	77
Tabla 4. Homicidios en el departamento del Cesar: 1990 – 2013 .....	81
Tabla 5. Masacres en el departamento del Cesar: 1993 – 2013.....	82
Tabla 6. Víctimas de masacres en el departamento del Cesar: 1993 – 2013 .....	82
Tabla 7. Secuestros en el departamento del Cesar: 1996 – 2013.....	83
Tabla 8. Desplazamiento forzado (por expulsión) en Cesar: 1984 – 2012.....	84
Tabla 9. Solicitudes de inscripción en el RTDAF a 30 de noviembre de 2014.....	96
Tabla 10. Solicitudes con decisiones de fondo .....	97
Tabla 11. Número de solicitudes recibidas .....	98
Tabla 12. Porcentaje de avance de estudio de solicitudes .....	98
Tabla 13. Percepción del proceso de restitución de tierras .....	103

## Lista de figuras

Figura 1. Porcentaje de actividad agrícola del Cesar en la producción nacional.....	43
Figura 2. Producción de Algodón – Cesar.....	44
Figura 3. Producción de Palma de Aceite – Cesar.....	44
Figura 4. Porcentaje de actividad pecuaria del Cesar en la producción nacional. ....	46
Figura 5. Inventario Bovino. Fuente: FEDEGAN. Estadísticas. ....	46
Figura 6. Participación por departamento en la producción de carbón II Trimestre de 2014.....	48
Figura 7. Títulos mineros vigentes – Títulos mineros en solicitud en el Cesar.....	49
Figura 8. Títulos Mineros – Solicitudes de Restitución de Tierras.....	50
Figura 9. Solicitudes Vs. Respuestas de entidades del Sistema Enero – Agosto 2014.....	79
Figura 10. Zonas microfocalizadas Territorial Cesar - Guajira. ....	95
Figura 11. Número de solicitudes recibidas microfocalizadas y no microfocalizadas. ....	98

## Lista de siglas

**ASDI:** Academia Senior de Innovación

**ACCU – AUC:** Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá – Autodefensas Unidas de Colombia

**CNRR:** Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación

**DDHH:** Derechos Humanos

**DDR:** Desarme, Desmovilización y Reintegración

**DIH:** Derecho Internacional Humanitario

**ELN:** Ejército de Liberación Nacional

**FARC – EP:** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo

**ICTJ:** Centro Internacional de Justicia Transicional

**IDMC:** Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados

**IGAC:** Instituto Geográfico Agustín Codazzi

**INDEPAZ:** Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz

**MAPP/OEA:** Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos

**MOE:** Misión de Observación Electoral

**NRC:** Consejo Noruego para Refugiados

**ONG:** Organización No Gubernamental

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**REM:** Resolución de Microfocalización

**RTDAF:** Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente

**SNARIV:** Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

**UNHCR – ACNUR:** Agencia de la ONU para los Refugiados

**URT – UAEGRTD:** Unidad de Restitución de Tierras – Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

## INTRODUCCIÓN

Con la sanción de la Ley 1448 del 2011 conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Gobierno Nacional se dispuso a encaminar todos sus esfuerzos en saldar una deuda histórica con las víctimas del conflicto armado en Colombia, y de manera especial en lo concerniente a la restitución de tierras a las víctimas de abandono y/o despojo forzado, contando dicha norma con el apoyo de la comunidad internacional. El bloque normativo supranacional demanda de los Estados involucrados, un compromiso para que todas estas personas víctimas de conflictos armados internos sean reparadas integralmente a través de un marco jurídico e institucional que permita no sólo la reivindicación de derechos y el retorno al estado anterior a los hechos victimizantes, sino el devolverle la dignidad a estas familias.

Sin embargo, Colombia es un escenario de conflicto armado vigente, con particularidades en su contexto que lo hace diferente a otras experiencias internacionales de restitución de tierras. El caso del Cesar, departamento ubicado al nororiente del país, se caracteriza porque sus diferentes actividades económicas vinculadas principalmente a la tierra y su dinámica de poder político se han visto relacionadas en diferentes instancias con el paramilitarismo. En la actualidad, ésta región sigue siendo lugar tanto de fuertes disputas por el dominio territorial, como de la conquista del poder por parte de las tradicionales casas políticas.

En el departamento del Cesar se han presentado obstáculos que han impedido una dinámica de restitución de tierras mucho más ágil, inconvenientes que merecen atención inmediata pues de no superarse, tendrá como resultado el fracaso de esta política en la región. En este sentido, es oportuno preguntarse cuál ha sido el balance de la restitución de tierras a las víctimas de abandono y/o despojo forzado en el departamento.

A partir de una revisión de la literatura sobre la materia, teniendo en cuenta algunas experiencias internacionales similares y la recopilación de información institucional, la presente investigación se propuso analizar el desarrollo del proceso de restitución de tierras en el departamento del Cesar entre los años 2012 y 2014, teniendo en cuenta las cifras institucionales de la territorial Cesar – La Guajira de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD y los procesos que se encuentran en la instancia judicial. Su alcance fue de tipo exploratorio–descriptivo y precisa los antecedentes y el contexto de aplicación de la norma de manera general y particularmente en el Cesar, atendiendo a sus elementos específicos de dinámica social, política y económica, así como de las relaciones de poder existentes.

Esta investigación incluyó aspectos como la concentración de la propiedad de la tierra, la informalidad en la titulación de las mismas por parte del campesinado, la incidencia de la violencia colectiva (social, política y económica) en el abandono y despojo forzado de tierras, pasando por la injerencia de los grupos armados al margen de la ley en las instancias de decisión política regional hasta las oportunidades que tiene la política de restitución de tierras en el departamento.

Conscientes de la complejidad del tema, los resultados logrados con la investigación no pretenden agotar los debates relacionados con el asunto y mucho menos desconocer otros obstáculos y variables en el departamento del Cesar; por el contrario, el propósito del trabajo fue identificar y dar a conocer problemas que se han presentado en el desarrollo de la restitución de tierras en esta región, considerando que por ser novedoso para Colombia, la inexperiencia en su aplicación demanda una atención pronta por parte del Estado.

Con este panorama en mente, se presenta a continuación el desarrollo de la investigación, a partir de los objetivos planteados, cuyos resultados presentados en el capítulo 6, inician con un contexto del departamento del Cesar, teniendo en cuenta sus antecedentes históricos, actividades económicas, actores del conflicto armado en la región y la política vinculada al poder ilegal. Posteriormente se muestran los avances y obstáculos de la restitución de tierras en el Cesar teniendo en cuenta experiencias internacionales. Por último, se examinan los resultados de la restitución de tierras a través de las cifras de la Unidad de Restitución de Tierras y el punto de vista de las víctimas, con información recolectada por la territorial Cesar – La Guajira, todo con el ánimo de tener una aproximación cercana de la opinión de los principales sujetos de la restitución. Finalmente, se presentan las conclusiones generales de la investigación, con algunas reflexiones sobre las posibles medidas a adoptar para garantizar la eficiencia de la restitución de tierras, sugiriendo un acercamiento mayor a las realidades que se viven en las regiones del país.

## **1. El Problema de Investigación**

### **1.1. La Restitución de Tierras en el departamento del Cesar**

En el desarrollo de los conflictos armados, a la pérdida de vidas y restricciones a la libertad en el marco de violaciones a los Derechos Humanos – DDHH y al Derecho Internacional Humanitario – DIH, se suman las pérdidas materiales de tierras, viviendas y enseres, propiedades a los que la población civil se ve obligada a abandonar de manera forzada por causa de las hostilidades, o que han sido ocupadas y usurpadas de manera arbitraria.

Como respuesta a lo anterior, en las últimas décadas han sido claves el desarrollo de mecanismos de protección y asistencia de los refugiados y los desplazados internos, entre los que se encuentra la reafirmación del dominio sobre las antiguas viviendas y patrimonio de las personas en condición de desplazamiento, mediante la restitución de tierras.

Algunos de los ejemplos más conocidos de restitución de tierras fueron los implementados al finalizar la Segunda Guerra Mundial, tanto por las potencias aliadas (incluidas EE.UU. y Gran Bretaña), como por los distintos países europeos (entre ellos Francia, Rumania, Italia, Bulgaria, Checoslovaquia, Países Bajos y Yugoslavia), donde la restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad, se consideró una parte esencial de los procesos de reconstrucción y consolidación de la paz.

El caso colombiano, por su parte, incluye otros matices asociados al proceso histórico de concentración de la propiedad de la tierra, lo cual ha generado un problema estructural que origina y alimenta la violencia política en el país. Es por ello que la restitución de tierras enfrenta obstáculos de orden político, fáctico, normativo e institucional que es preciso superar si se quiere

que este anhelo se haga realidad en un futuro cercano (Salinas, 2009). En este escenario, la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras supone justicia en las tierras abandonadas y arrebatadas, con el reto de transformar las relaciones agrarias en el país. Sin embargo, la vigencia del conflicto armado cuestiona el éxito en la materialización de estos logros.

En este sentido, un departamento como el Cesar, con altos índices de desplazamiento forzado, donde el paramilitarismo y las economías de enclave evidencian los cambios en el uso del suelo y la propiedad, permite conocer el papel de las instituciones del Estado en los procesos de restitución de tierras que se desarrolla en las regiones, así como la incidencia del poder político local, la gestión pública central y regional. Así mismo, resulta de gran relevancia conocer todos los actores involucrados, pues su identificación e incidencia en la restitución de tierras permitirá establecer responsabilidades y medidas correctivas. Todo esta información permitirá al Estado, y al mismo gobierno local, conocer las medidas que eviten la repetición de los hechos violentos vinculados al abandono y el despojo forzado de tierras, las falencias administrativas, potenciales amenazas del proceso de restitución, y la adopción de acciones en beneficio de las víctimas.

Así, esta investigación planteó describir cómo ha sido la aplicación de la política de restitución de tierras en el Cesar, en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2014; examinando los avances y obstáculos, teniendo en cuenta experiencias internacionales en la restitución de tierras para conocer semejanzas y diferencias en el proceso, y realizando un diagnóstico de los resultados alcanzados en el mencionado período.

Ahora bien, una ley cuyo diseño y aplicación parece obedecer a tiempos de paz, pero que realmente se implementa en medio del conflicto, contrario a lo ocurrido en experiencias

internacionales, ¿qué posibilidades reales de éxito tiene en un departamento como el Cesar, que históricamente ha afrontado problemas serios de violencia y conflicto vinculados con la tierra?

## **1.2. Antecedentes**

La temática de restitución de tierras tiene un número considerable de estudios e investigaciones en la esfera internacional por cuenta de agencias gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales que vinculan a los Estados miembros. En Colombia es reciente la atención que se ha dado a esta materia en el ámbito académico, por lo novedoso del asunto.

Entre los antecedentes más relevantes se destaca el trabajo de Ramírez Cardona (2013) titulado 'La restitución de tierras. Acción constitucional para la protección de un derecho social fundamental', acerca de la aplicación de los principios Pinheiro de la ONU en diferentes países, en el cual señala que la restitución de vivienda, tierra y propiedad se ha convertido en una preocupación de la agenda política de países que se han visto involucrados en conflictos armados, particularmente en el posconflicto, destacando a países como Letonia, Sudáfrica, Kosovo, Alemania Oriental, que reconocieron los derechos a la restitución mediante el desarrollo de normas y procedimientos que garanticen su materialización, siendo los principios Pinheiro la guía práctica para los gobiernos y la comunidad internacional para afrontar dicha problemática.

Así mismo, Arraiza & Öhman (2009), con su investigación 'Desplazados romaníes de Kosovo y derechos de propiedad', hacen un estudio de los derechos sobre la propiedad y la vivienda de los desplazados kosovares de la etnia romaní establecida en Montenegro, que muestra la imposibilidad para los romaníes desplazados de regresar a su hogar, recuperar sus

pertenencias o que se les indemnice por ellas, por lo que estaban a merced del oportunismo político de la administración local, situación que los convirtió en una comunidad segregada. Las recomendaciones de esta investigación están encaminadas a implementar estrategias que tengan en cuenta la situación particular de los romaníes desplazados, capacitación en el registro de propiedades, centros de asesoramiento jurídico, un contacto permanente entre líderes romaníes y los desplazados, así como la colaboración de la comunidad internacional.

En relación a trabajos de organismos internacionales especialistas en el tema, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas y ACIDI (HCHR Colombia; ACIDI Canadá, 2012), en el 2012 hicieron una compilación de normas que se ocupan de la restitución titulada: ‘Tierras y derechos humanos: Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional’, que muestra cómo la jurisprudencia y doctrina nacional e internacional en restitución de tierras es importante para el desarrollo de los derechos humanos en Colombia, teniendo en cuenta que el eje central de la Ley 1448 de 2011 es la víctima como tal y la atención, asistencia y reparación integral a la que tienen derecho. Cada documento trata un tema particular relacionado con una problemática en la vulneración de un derecho vinculado a la tierra.

Otros organismos internacionales como la FAO, el Consejo Noruego para los Refugiados y Naciones Unidas han hecho aportes con criterios orientadores para los países en la implementación de planes y políticas para los derechos de las víctimas. En 2007 el ‘Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas, aplicación de los "Principios Pinheiro"' (FAO; CNR (IDMC); OCHA; ONU-Hábitat, 2007), tomó experiencias internacionales como Ruanda, Bosnia, Liberia, Sudán y Kosovo para tratar el tema. En 2003, Scott Leckie, asesor y consultor para diversas agencias de Naciones Unidas en

temas de refugiados, hábitat y desarrollo y Director ejecutivo y fundador del Centro por el derecho a la vivienda contra los desalojos – COHRE, ya había tomado como objeto de estudio experiencias en restitución en su trabajo ‘Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad’ (Leckie, 2004). También Paulo Sergio Pinheiro, creador de los principios que gobiernan el tema de restitución, con su trabajo ‘El derecho a la restitución de viviendas y propiedades bajo la ley internacional de derechos humanos’ en el que se sumó Mayra Gómez, tomó experiencias internacionales (Pinheiro & Gómez, 2004).

En el caso colombiano, los trabajos más notables no superan los 5 años. Se destaca el trabajo del Centro Internacional para la Justicia Transicional (Díaz Gómez, 2010), quien publicó la investigación ‘Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia’, en la que discute los mecanismos y las opciones de política con las que se podría contar para el diseño e implementación de un programa masivo de restitución. Esta propuesta defiende la idea según la cual un proceso de restitución masivo de tierras, para ser exitoso, debe prever metas amplias que permitan su articulación con otras medidas estatales de redistribución de la propiedad de la tierra, destinadas a la transformación de las relaciones agrarias en el país.

Dos años después, Omar Huertas Díaz (2012), publicó un artículo que hacía parte de la investigación ‘Análisis de la restitución de tierras, bajo los estándares internacionales de reparación integral en el marco del conflicto armado’, cuyo asunto relevante fueron los resultados de la aplicación de la Ley 1448 de 2011 después de un año de su promulgación, teniendo en cuenta las metas proyectadas por parte del gobierno. Las conclusiones de la investigación se fundamentan en tres pilares, el reconocimiento como gran iniciativa frente a los

derechos de las víctimas, pero con la dificultad en la implementación de la Ley; el problema de seguridad de los peticionarios, y la imposibilidad de cumplir con la restitución a todas las personas que han solicitado la protección de este derecho.

En ese mismo año, se publicó ‘Colombia: La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Análisis de Amnistía Internacional’, informe en el que este organismo se enfoca en las deficiencias de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, enfatizando la potencial negación de justicia a las víctimas de infracciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, entre ellas los obstáculos para acceder a las reparaciones, el problema para la identificación de los predios, las disposiciones que facilitarían la legitimación de la tenencia de tierras despojadas y el inapropiado acompañamiento a las víctimas que regresan a su tierra. Los resultados se materializaron en recomendaciones tanto para el gobierno de Colombia, como para la comunidad internacional (Amnistía Internacional, 2012).

Otras publicaciones que tocan el tema de restitución de tierras en sus diferentes aristas han sido el de Diana Esther Guzmán Rodríguez y Nina Chaparro González (2013), titulado ‘Restitución de tierras y enfoque de género’, investigación que explora por qué el enfoque de género es fundamental para que la restitución sea integral; ‘La política de tierras para la población desplazada 2002-2011: de la protección a la restitución’ de María del Rosario Estrada y Nadia Margarita Rodríguez (2014), investigación que expuso el proceso político y jurídico de la restitución de tierras en su trayectoria institucional, presenta la relación entre los diferentes actores e intereses en las dinámicas de la restitución, la visión de la política de restitución de tierras más allá de la ley, analizando las lógicas gubernamentales del proceso, los avances institucionales en la protección de la tierra y las racionalidades políticas desde la

institucionalidad. Su conclusión fue la de un Estado superado a la hora de contener la problemática del despojo de tierras; y ‘La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional’, un trabajo del Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), en el cual se presenta un recuento de la reforma agraria y la política de tierras en el país en el periodo comprendido entre los años 1960 y 2013.

Los entes de control del Estado, como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, quienes se han sumado a representantes de las víctimas y hacen parte de la Comisión de seguimiento y Monitoreo a la Ley de víctimas y restitución de tierras, presentan anualmente informes al Congreso de la Republica con los avances y obstáculos en el desarrollo de esta Ley.

Por último, cabe destacar que la restitución de tierras en el Cesar cuenta con un interesante trabajo en el que se trataron los hechos de violencia acaecidos en El Toco, parcelación del municipio de San Diego, y la vereda La Mesa, jurisdicción de Valledupar. En la investigación ‘El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia’, Human Rights Watch (2013) toma estos dos casos ilustrativos del departamento, presentando una narración de los hechos de violencia vividos por las víctimas, y sus condiciones de seguridad en los últimos años, particularmente las amenazas que han recibido por ser reclamantes de tierras.

Estas y otras investigaciones de especialistas, académicos, expertos y organizaciones como Amnistía Internacional, el Observatorio de Restitución y Regulación de Propiedad Agraria, PNUD, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas y ACIDI, la Comisión Nacional de Juristas, Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, la Fundación Forjando Futuros, el Alto

Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR/UNHCR), el Centro Internacional para la Justicia Transicional, y muchas otras investigaciones de entes de naturaleza pública y privada en el orden nacional, latinoamericano e internacional, son el precedente del presente trabajo investigativo, siendo evidente que ha sido escaso el estudio de la restitución de tierras en el departamento del Cesar desde la rigurosidad académica.

### **1.3. Justificación**

La Ley 1448 de 2011 le apostó al reconocimiento de los derechos de las víctimas como herramienta para forjar el camino a la paz y la reconciliación. Dicha iniciativa provocó que los ojos del mundo se posicionaran en Colombia, al punto que la Oficina en el país del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, aplaudió la aprobación de la Ley al considerar que constituye un avance histórico hacia la superación del conflicto armado (ACNUR, 2011).

Sin embargo, desde la comunidad internacional también hay serios cuestionamientos a esta política pública. Amnistía internacional (2012) hace duras críticas al proceso colombiano, todas ellas expuestas en un informe del año siguiente a la expedición de la Ley, donde identifica las principales dificultades del proceso y presenta recomendaciones al Gobierno Nacional. Así mismo, dos años después la Fundación Forjando Futuros (2014) hace un balance de los logros y dificultades que ha tenido el proceso en el país.

En el ámbito investigativo nacional, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, se ha preocupado por la investigación intensiva de toda la problemática de las víctimas y la justicia transicional. Se destaca una de sus investigaciones presentada en el

documento “Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia” (Uprimny-Yepes & Sánchez, 2010), donde expone los diametrales desacuerdos que existen entre la aplicación de una política de justicia correctiva que redistribuya la tierra a favor del campesinado, y una política que modernice la producción agraria con la gran propiedad empresarial.

De igual forma, en la implementación de la restitución de tierras se han presentado diferentes debates en distintos escenarios, entre estos, en el Congreso de la República, donde se han lanzado duras críticas al proceso, que van desde la lentitud en la aplicación de la Ley y los costos que genera para la economía; hasta quienes señalan que se está siguiendo la agenda impuesta por las FARC en La Habana.

Teniendo en cuenta este escenario, resulta pertinente y atractivo el estudio de la restitución de tierras por involucrar un gran número de temas vinculados a la ciencia política: la justicia para los asociados, en este caso de las víctimas, como imperativo en todo régimen democrático y de los estándares internacionales en materia de garantías a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario; la reflexión a la hora de considerar si el costo económico de la política de restitución es un gasto o una inversión considerando su impacto; una aproximación a lo que puede suceder la consecución de la paz en el posconflicto teniendo en cuenta el momento de coyuntura política que se vive en el país y el reconocimiento de las víctimas como mecanismo de reconciliación; el costo político que puede tener la restitución de tierras para el actual gobierno; las contradicciones que pueden existir entre políticas públicas a la hora de pensar en las víctimas; entre otros aspectos.

El estudio del caso particular del Cesar resulta de gran importancia, teniendo en cuenta la carencia casi absoluta de un balance sobre el tema en la región. Esto sin duda, hizo imperativo en

este trabajo, traer a la memoria el contexto social, económico y político que se ha presentado en el departamento desde su fundación y la revisión de los alcances y obstáculos de la restitución de tierras en él. Estos últimos relacionados, entre otros aspectos, con la falta de coordinación entre las instituciones, la informalidad de la propiedad, los riesgos en la seguridad y los segundos ocupantes.

Los resultados alcanzados permiten realizar aproximaciones a las situaciones presentadas en las diferentes regiones del país con la implementación de la política de restitución de tierras, al tiempo que se sugiere la adopción de medidas que conduzcan a un proceso eficaz, que garantice los derechos de las víctimas, la superación del conflicto y contribuya a la construcción de paz.

## **2. Objetivos de la Investigación**

### **2.1. Objetivo General**

Describir la aplicación de la restitución de tierras en el contexto del departamento del Cesar entre los años 2012 y 2014, a víctimas de despojo y/o abandono de predios, enmarcada en el proceso de justicia transicional civil y agraria de la Ley 1448 de 2011 en Colombia.

### **2.2. Objetivos Específicos**

- Examinar los avances y obstáculos presentados en la aplicación de la restitución de tierras en el departamento del Cesar y compararlos con experiencias en contextos internacionales para conocer diferencias y semejanzas en los procesos.
- Realizar un diagnóstico de los resultados de la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el departamento del Cesar a partir de cifras institucionales en la resolución de casos presentados en el proceso de restitución de predios despojados y/o abandonados y de esta manera entender su relación con las particularidades del departamento del Cesar.

### **3. Resultados Esperados**

Como aporte a los estudios sobre la restitución de tierras en el país, esta investigación se plateó como resultados esperados, precisar información relevante sobre:

- La identificación del bloque de normas que regulan nacional e internacionalmente la temática de víctimas y restitución de tierras, y los pronunciamientos de las altas cortes de Colombia sobre la materia que han sido relevantes en el desarrollo jurisprudencial, para conocer el marco legal de la restitución de tierras que rige el proceso en el departamento del Cesar.
- Los elementos que hacen parte del contexto del Cesar en sus aspectos históricos, económicos, sociales, políticos y geográficos, para tener una idea clara de las condiciones en que se desarrolla la restitución de tierras en el departamento.
- Las experiencias de restitución de tierras en otros países en los que se implementó, como punto de referencia para identificar las semejanzas y diferencias con el desarrollo de la restitución de tierras en el Cesar.
- Los avances en la resolución de casos por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, Juzgados y Tribunales Superiores especializados, para conocer los resultados de su gestión y reflexionar acerca de la incidencia que tienen las particularidades del departamento del Cesar con los mismos.
- La exploración de la temática en el Cesar, en la perspectiva de incitar el debate y análisis de la restitución de tierras en las diversas regiones del país desde la Ciencia Política.

## 4. Marco Teórico

### 4.1. La Restitución de Tierras en los ámbitos Internacional y Nacional

Para hablar de restitución de tierras es imperativo referirse al desarrollo que ha tenido la protección de derechos a personas víctimas de desplazamiento forzado. Así, en el escenario internacional fue necesaria la elaboración de una normatividad que protegiera a las víctimas de desplazamientos internos, dado el gran número de guerras civiles que se generaron en la última década del siglo XX, fenómeno que propició el desplazamiento no solo de personas, sino también de familias enteras dentro de las fronteras de un mismo país con el ánimo de salvaguardar sus vidas (IDMC-CNR, 2008, pág. 4). Fue tan predominante y notable el sufrimiento humano generado por estas guerras, que fue imposible obviar por parte de la comunidad internacional el ocuparse de estas personas, razón por la cual organizaciones internacionales y ONG emprendieron la labor de diseñar una normatividad que consagrara los derechos de los desplazados de este tipo, y las obligaciones que se generan para los gobiernos con estos ciudadanos.

En la elaboración de un marco legal para los desplazados fue necesaria la intervención de varias perspectivas representadas por juristas de diferentes nacionalidades. “Cincuenta expertos independientes pusieron sobre la mesa los Principios Rectores en un congreso celebrado en Viena, que presidió el gobierno austríaco, uno de los principales patrocinadores del documento. Posteriormente, Francis Deng presentó los Principios ante las Naciones Unidas en 1998” (IDMC-CNR, 2008, pág. 4). Los llamados ‘Principios Deng’ fueron el resultado del trabajo arduo emprendido por Francis Deng, representante del Secretario General sobre la cuestión de desplazados internos, tras su nombramiento en 1992; dedicación que permitió que dicha

elaboración se culminara en 1998. Los mencionados principios han jugado un papel fundamental a la hora de responder a las exigencias normativas en el sistema internacional de protección de personas desplazadas, sirviendo como criterio orientador y vinculante para los gobiernos.

Con la elaboración de los Principios Rectores se dio un gran paso hacia el reconocimiento de los derechos de las víctimas de desplazamientos internos; sin embargo, la posibilidad de recuperar sus viviendas y patrimonio no tenía la suficiente solidez y respaldo legislativo como para hacer efectivo este derecho en particular. Así, en el año 2006 la Asamblea General de la ONU adoptó los Principios y Directrices Básicos, entre ellos la restitución, pero este derecho de los desplazados había encontrado ya impulso en el año 2005 con la publicación de los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, conocidos como Principios Pinheiro (IDMC-CNR, 2008), los cuales establecen que: “los Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva” (FAO; CNR (IDMC); OCHA; ONU-Hábitat, 2007). Hoy a las víctimas de desplazamientos internos se les reconoce no solo el derecho a retornar a sus hogares, sino también el de recuperar sus viviendas y patrimonio, cuyo vínculo se perdió como consecuencia del desplazamiento forzado generado por el conflicto armado.

Durante los últimos años, el concepto de retorno ha ido evolucionando para abarcar no solo el retorno al país de origen en el caso de los refugiados, o a su ciudad o región en el caso de los desplazados internos, sino el retorno y la reafirmación del dominio sobre la antigua vivienda, la tierra o el patrimonio; en definitiva, el proceso de restitución de la vivienda y el patrimonio (FAO; CNR (IDMC); OCHA; ONU-Hábitat, 2007).

Por su parte, el fenómeno del desplazamiento forzado en el territorio colombiano es considerado como uno de los más notables a nivel global, siendo consecuencia del contexto político, social y económico caracterizado por el narcotráfico, la violencia política, los grupos armados al margen de la ley que buscan el control del territorio, y las ‘bandas criminales’ que se fortalecen con la desmovilización de los grupos paramilitares. “El 77% del total de los desplazados internos en el mundo provienen de sólo diez países afectados por los conflictos, siendo Colombia el segundo con más desplazados: 6.044.200” (IDMC - CNR, 2014).

Pastoral Social, ONGs, organismos internacionales como ACNUR, la Oficina en Colombia de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre otros, se esforzaron por hacer visible el problema del desplazamiento, y los padecimientos y vulneración de derechos de esta población. Sin embargo, la estructura del Estado no ha manejado eficiente y oportunamente este fenómeno, dilatado por más escenarios de terror especialmente en las zonas rurales, operaciones militares e incursiones de los actores armados en los territorios que carecen de presencia institucional.

La sanción de la Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, fue la primicia y el punto de partida de todo el marco normativo que ha permitido al Estado diseñar, planificar y direccionar las políticas públicas encaminadas no sólo a la atención del desplazamiento en Colombia, sino también a su prevención. Jurisprudencialmente, el pilar del manejo del desplazamiento en Colombia ha sido la sentencia de la Honorable Corte Constitucional T-025 de 2004, providencia en la que el alto tribunal declara formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente

desplazada, y define en forma clara las obligaciones de cada entidad que hace parte del sistema de atención a desplazados.

Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes:

(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial (Corte Constitucional de Colombia, 2004).

Dicha sentencia se caracteriza por el seguimiento continuo al cumplimiento de las órdenes dictadas en ella, mediante la realización de audiencias públicas en las que participan las autoridades responsables, la población desplazada y la sociedad civil, además de la expedición de autos de seguimiento en los que se evalúan las órdenes dadas y se imparten nuevas, en el caso de ser necesario, con el ánimo de superar los problemas estructurales de la política pública de atención a víctimas de desplazamiento.

Después de la Ley 387 de 1997, el Estado colombiano emprende un proceso de Justicia transicional que inicia con la Ley de Justicia y Paz en el año 2005. La Justicia Transicional hace referencia a procesos que buscan cambios en el orden social y político, en el caso de Colombia, por la potencial finalización del conflicto armado interno y la consecución de la paz (Uprimny, Botero, Restrepo, & Saffon, 2005). Así mismo, la Corte Constitucional incorporó los Principios Pinheiro en la sentencia T-821 de 2007 en la cual se expresa que:

Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente reforzado, que merece atención especial por parte del Estado.

La mencionada Ley de Justicia y Paz o Ley 975 de 2005 emprendió un proceso de justicia alternativo que amparaba la negociación y dejación de armas de los grupos paramilitares en el país, sin embargo, se quedaba corta en aspectos relacionados con la protección y garantía de los derechos de las víctimas. En consecuencia, seis años después se crea la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras o Ley 1448 de 2011 que contempla, entre otros aspectos, la restitución de predios que fueron objeto de abandono y/o despojo por hechos relacionados directa o indirectamente con el conflicto armado colombiano y que infringen los DDHH y el DIH.

#### **4.1.1. La Restitución de Tierras y la Ley 1448 De 2011**

La Ley 1448 de 2011 consagra, en el Título IV, Capítulo III, como medida preferente del derecho a la reparación integral, en caso de despojo y abandono forzado, la restitución jurídica y material de tierras a favor de propietarios, poseedores y ocupantes, que se han visto privados arbitrariamente de estos derechos con ocasión del conflicto armado interno.

Cuando se habla de restitución en el marco de la Ley de Víctimas, se interpreta que la intención con el accionar de las diferentes medidas reparativas, es la de volver las cosas al estado anterior a la ocurrencia de los hechos victimizantes. Así lo plantea el artículo 71 de la norma cuando señala que “se entiende por restitución, la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3<sup>ro</sup> de la presente Ley” (2011).

El artículo 3 de la Ley señala que es víctima toda persona que haya sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, que tenga nexos con infracciones al Derecho Internacional Humanitario – DIH o de graves violaciones a los DDHH, ocurridas en el marco del conflicto armado. Sin embargo, tipificarse como víctima a la luz de este pasaje de la norma, no hace a la persona ipso facto beneficiaria de restitución de tierras, por lo que reza en el artículo 75 de la misma norma:

Titulares del derecho a la restitución. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, entre el 1° de enero de 1991 y

el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.

El proceso para la restitución de tierras tiene un carácter mixto, pues consta de una etapa administrativa en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras – UAEGRTD o Unidad de Restitución de Tierras – URT, entidad que administra el Registro de Tierras y decide la inclusión del predio como requisito de procedibilidad para accionar ante los jueces especializados en restitución de tierras; y una etapa judicial en cabeza de los juzgados y tribunales especializados en restitución de tierras, funcionarios judiciales que mediante sentencia deciden la protección del derecho constitucional de restitución o no del predio, así como las respectivas órdenes necesarias para una reparación integral.

Todas estas medidas persiguen, entre otras finalidades, en el marco de la justicia transicional, el restablecimiento, la estabilización y el mejoramiento de las condiciones materiales y jurídicas que garanticen el goce efectivo de los derechos conculcados como presupuestos de la vigencia de un orden justo, equitativo y democrático constitucional. Pues con el fenómeno del desplazamiento forzado viene la vulneración de derechos para la población víctima de este flagelo, que en su gran mayoría hace parte de las zonas rurales del país. No hay duda que el escenario por excelencia del conflicto armado interno en Colombia es el campo; lugar donde se ubican predios de los que muchas familias derivan su sustento a través de la agricultura, la ganadería y otras actividades propias del ámbito rural y terruño del que un gran número de habitantes han salido por temor a perder la vida.

Millones de hectáreas abandonadas y/o despojadas son el reflejo de un país que ha visto una población creciente de personas forzadas a desarraigarse de su territorio, someterse a un modo de vida extraño, en la mayoría de ocasiones humillante, discriminatorio y lejos de entender el trabajo como fundamento del crecimiento, transformación y desarrollo de la persona y la sociedad, situación que atenta contra la dignidad humana.

Uno de los principales impactos del conflicto armado en el país, ya sea como causa o como consecuencia, ha sido el abandono y/o despojo de las tierras por parte de actores armados, o de terceros que los usaron, para preservar el uso estratégico del territorio. Los intereses sobre el uso del territorio generaron presión sobre la población civil, ocasionando el desplazamiento forzado y la apropiación violenta o fraudulenta de las tierras (UNHCR - ACNUR, 2012, pág. 1).

#### **4.2. La importancia de la Restitución como componente de la Reparación Integral**

En el marco de justicia transicional en que se desarrolla la restitución de tierras en Colombia, es imperativo para la sociedad, pero especialmente para las víctimas, el derecho a conocer la verdad de lo ocurrido, el derecho a que se imparta justicia a los victimarios; el derecho a la reparación y a las garantías de no repetición de los hechos victimizantes. En el caso particular del componente reparativo a las víctimas, los estándares internacionales demandan que la situación de éstas sea similar a la que vivían antes de los hechos victimizantes. Los Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de DDHH y el DIH a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobado por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución 60/147 de 15 de diciembre de 2005, establece las

medidas de reparación; la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición. Estas son las cinco formas básicas en que se debe reparar a una víctima. Pinheiro y Gómez (2004) afirman que:

La restitución, bajo la ley internacional, se entiende como una forma de reparación equitativa o de justicia restauradora, por la que las personas que han sufrido pérdidas o daños pueden volver, en la medida de lo posible, a disfrutar de la situación en que se encontraban antes de que estos hechos se produjesen. La reparación puede consistir, por ejemplo, en la devolución de toda vivienda o bien incautado arbitraria o ilegalmente. Cada vez más se considera que la restitución de viviendas y de patrimonio es un derecho de los desplazados y los refugiados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, y uno de los principales medios de resarcir a las personas afectadas por el desplazamiento. Este artículo plantea que el derecho a la restitución de viviendas y propiedades debe de ser aplicado en el contexto colombiano como una solución al desplazamiento y al conflicto (pág. 75).

Con la exhortación hecha al Estado y otros entes por parte de la Corte Constitucional a través de la sentencia T-025 de 2004, es claro que existe en gran medida responsabilidad por parte de aquel al no cumplir la ley, ya sea por acción u omisión, al no asumir de manera eficiente y oportuna sus responsabilidades producto de la falla o falta en el servicio que presta a los ciudadanos. Un dictamen legal del Comité Jurídico Interamericano establece que se requiere la restitución para cualquier violación de una obligación internacional:

De conformidad con las normas que regulan la responsabilidad del Estado en el derecho internacional, cualquier Estado que viola una obligación internacional debe reparar las consecuencias de esa violación. La reparación tiene como propósito restablecer en la

medida de lo posible la situación que existía antes de que se cometiera el hecho ilícito. Sólo cuando ello se haya demostrado imposible, o cuando la parte afectada esté de acuerdo, puede existir margen para cualquier sustituto de la reparación” (Comité Jurídico Interamericano, 1992).

Como particularidad del caso colombiano, la Corte Constitucional incorporó en el bloque constitucional los Principios Deng y Pinheiro, hecho novedoso que debe facilitar no solo el diseño de políticas públicas acordes al contexto del país, y que garanticen no solo el retorno de los desplazados, sino también la restitución de sus bienes y propiedades a todas las víctimas del conflicto armado (HURI - AGE, 2010). Por todo esto, el Estado colombiano está en la obligación de cumplir con los estándares internacionales que exigen la reparación integral a las víctimas del conflicto armado y con garantizar el retorno a sus tierras y viviendas. Estas acciones públicas tienen un robusto marco legal nacional fortalecido por la jurisprudencia que establece las pautas, procedimientos y obligaciones del Estado con las víctimas de infracciones a los DDHH y al DIH en el desarrollo del conflicto armado interno que vive el país.

#### **4.3. El Abandono y/o Despojo de Tierras en Colombia en el proceso de Justicia Transicional**

Según Pinheiro y Gómez (2004), los desalojos forzosos de personas, familias o comunidades de sus hogares o tierras, ya sea en forma permanente o provisional, sin protección legal o de otra índole, es un tipo especial de desplazamiento de personas, muchas veces caracterizados por: 1) la relación con decisiones, leyes o políticas específicas de los Estados, o la imposibilidad de éstos de intervenir para impedir los desalojos por parte de entidades no

estatales; 2) un elemento de fuerza o coacción; 3) a menudo se planifican, se formulan y se anuncian antes de su ejecución. En este sentido, la mayoría de la población desplazada en Colombia ha sido víctima de desalojos forzosos, por lo cual, la restitución se materializa en la devolución al propietario original o titular del derecho, de toda vivienda o bien incautado arbitraria o ilegalmente.

Según la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR, 2012), el despojo de tierras en Colombia se ha presentado con diversas tipologías y con la intervención de diferentes actores, incluyendo grupos armados y terceros con interés en el uso estratégico del territorio. Algunas de ellas han sido identificadas valiéndose de estrategias como la coerción y violencia a través de amenazas, infracciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, destrucción de documentos y oficinas notariales y de registro de instrumentos públicos que den cuenta de la titularidad de los predios, las ventas forzadas, apropiación de baldíos, actos ilegales de venta entre particulares, actuaciones arbitrarias de las autoridades que adjudican la tierra, decisiones judiciales injustificadas, falsificación de títulos de escrituras públicas y la compra de derechos de propiedad a partir de la adquisición de hipotecas y deudas, pero que no se agotan en estas clases, teniendo en cuenta que el marco del conflicto armado subsiste, es dinámico, cambiante, y persisten los intereses estratégicos de diferentes actores sobre el territorio, razón por la cual la ACNUR exhorta al Gobierno colombiano a identificar nuevas tipologías de despojo.

Es por lo anterior que surge la necesidad de la Justicia Transicional civil con su poder de pretensión de corrección. Esta justicia busca equilibrar las relaciones asimétricas en pro del

acceso real y efectivo a la administración de justicia, ahora sí, en condiciones de igualdad. Por ende, lo que busca este nuevo modelo de justicia es generar seguridad jurídica ya que durante el conflicto las relaciones jurídico-privadas eran tan inseguras que dependían del poder coyuntural detentado por los actores del conflicto.

La Justicia Transicional civil concretada en el proceso administrativo y judicial de restitución de tierras, consagrado en la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios 4829 de 2011 y 599 de 2012, son mecanismos excepcionales, dúctiles y flexibles para lograr que las personas víctimas de despojo y abandono forzado de tierras accedan a la administración de justicia en condiciones de igualdad. Así las cosas, el enfoque transicional aplicado a la justicia civil y agraria impacta sobre la desposesión y expropiación masiva para generar condiciones de elemental justicia y de esta manera hacer tránsito hacia la paz y a una democracia más inclusiva.

Según Uprimny et al. (2005), estos procesos de justicia transicional tienen como objeto alcanzar una transformación radical del orden social y político de un país, ya sea para reemplazar un estado de guerra civil por un orden social pacífico, o bien para pasar de una dictadura a un orden político democrático. Sin embargo, hablar de transición en medio del conflicto armado vigente resulta contradictorio y extraño, particularmente cuando en el país y en el departamento del Cesar, siguen activos los grupos armados al margen de la ley y tienen incidencia permanente en los aspectos sociales, económicos y políticos.

## **5. Metodología**

### **5.1. Alcance de la investigación**

Esta investigación con enfoque cuantitativo abordó la aplicación de la restitución de tierras en el contexto del departamento del Cesar entre los años 2012 y 2014, con un alcance exploratorio-descriptivo, puesto que se examinó un tema poco estudiado y buscó especificar propiedades, características y rasgos importantes (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010) de la restitución de tierras en el Cesar.

Para lograrlo se recurrió a datos de fuentes secundarias cuyo punto de partida fueron textos jurídicos o el marco normativo sobre la temática, como lo son la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sentencias de las altas Cortes; luego se revisaron textos historiográficos que sirvieron de soporte para la descripción de las particularidades del departamento en sus aspectos social, económico y político; informes de organismos de carácter público y privado, así como de investigadores y organismos internacionales, que a través de sus estudios e informes, fueron útiles para conocer desde varias ópticas, la percepción y el manejo del tema objeto de investigación.

### **5.2. Procedimiento para el análisis de los datos**

Una vez explorada la información académica e institucional sobre el tema, se incorporaron a la revisión y análisis, datos y cifras de la territorial Cesar – Guajira de la Unidad de Restitución de Tierras, las cuales fueron revisadas en la perspectiva de examinar los avances y obstáculos presentados en la aplicación de la restitución de tierras en el departamento del Cesar y

compararlos con experiencias en contextos internacionales para conocer diferencias y semejanzas en los procesos; así como realizar un diagnóstico de los resultados de la aplicación de la Ley y entender su relación con las particularidades de la región.

La selección y clasificación de la información relevante para la investigación tuvo en cuenta la temática tratada en cada trabajo y que resultara apropiada para los objetivos a desarrollar; definiciones, informaciones, datos, descripciones, críticas y todo aporte objetivo o subjetivo que nutriera el trabajo del mayor número de puntos de vista. Como resultado se describe el contexto del departamento del Cesar en su aspecto político, económico y social, las experiencias internacionales como referencia comparativa, y los resultados en el tratamiento de las solicitudes de restitución en el departamento de los años 2012 a 2014, insumos importantes para el planteamiento de investigaciones futuras sobre la materia, en esta región del país.

## **6. Resultados**

### **6.1. Avances y Obstáculos de la Restitución de Tierras en el departamento del Cesar**

#### **6.1.1. El Cesar: riqueza, violencia y política**

Según el Plan Departamental de Gestión del Riesgo del Cesar (Gobernación del Cesar, UNGRD - PNUD, 2012), el departamento se encuentra localizado en la zona noreste del país, limitando al norte con los departamentos de La Guajira y del Magdalena; al sur con los departamentos de Bolívar y Norte de Santander, y al oriente con Norte de Santander y Venezuela. Los sistemas montañosos que lo componen son la Serranía del Perijá (frontera natural con Venezuela) y la Sierra Nevada de Santa Marta. Así mismo, “tiene una extensión de 22.905 kilómetros cuadrados, que equivalen al 2% de la extensión total de Colombia y al 15,1% de la extensión de la región Caribe colombiana” (ASDI y PNUD, 2010).

La jurisdicción del departamento del Cesar está constituida por veinticinco (25) municipios, en los cuales están asentados tres (3) resguardos indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta, y cinco (5) resguardos indígenas en la Serranía del Perijá y, según el censo de 2005, tiene una población de 903.279 habitantes (MOE y CNAI, 2010).

El Cesar es uno de los departamentos más jóvenes del país. Fue creado por la Ley 25 del 21 de junio de 1967 luego de la separación del antiguo Magdalena Grande. El 21 de diciembre de ese año se inauguró como nuevo departamento de Colombia (ASDI y PNUD, 2010).

Según información de la Gobernación del Cesar (2014), la gestión para crear el departamento involucró a personajes como José Antonio Murgas, Pedro Rodríguez, Efraín Lacera, Delio

Ospino, Fernando Botero, Armando Maestre Pavajeau, Amador Ovalle, Jorge Morales, José Guillermo Castro y Alfredo Araujo, y crearon un comité que fue conformado por Jaime Lubo como representante de la Banca; Manuel Germán Cuello, gerente de Fenalco; el agrónomo Armando Maestre Pavajeau; Luis Alfonso Baquero, del gremio local de abogados; José Daza Díaz, representando al gremio de Médicos; Julio Villazón Baquero, por el gremio de los ingenieros; José Eugenio Martínez en representación de los docentes de la región; Orlando Velásquez a los bacteriólogos; Jorge Morales en representación del gremio de la producción; Luis Martínez, del gremio de transportadores; Josefina de Castro en representación del gremio industrial; el Obispo Vicente Roig y Villalba en representación del clero en la región; Clemente Quintero, como representante de los ex parlamentarios; mientras los ganaderos estuvieron representados por Alfonso Araújo Cotes, Aníbal Martínez Zuleta, Crispín Villazón de Armas, Amador Ovalle y José Guillermo Castro, mientras Adalberto Márquez fue designado representante de los estudiantes.

Con el ánimo de conocer la génesis de las fuerzas políticas representadas en las diferentes familias tradicionales del departamento, situación que será expuesta en el desarrollo de esta investigación a la hora de ocuparnos de la política y el poder, a continuación, en la Tabla 1, se relacionan los nombres de aquellos que han ocupado el máximo cargo político del departamento desde 1967 a la actualidad.

Tabla 1:  
**Gobernadores del departamento del Cesar: 1968 – actualidad**

<i>Nombre</i>	<i>Periodo</i>					
	<i>Mes</i>	<i>Día</i>	<i>Año</i>	<i>Mes</i>	<i>Día</i>	<i>Año</i>
Alfonso López Michelsen	Diciembre	21	1967	Agosto	14	1968
Luis Roberto García (E)	Agosto	15	1968	Septiembre	20	1968
Alfonso Araujo Cotes	Septiembre	21	1968	Agosto	21	1970
José Antonio Murgas	Agosto	22	1970	Junio	17	1971
Manuel Germán Cuello G.	Junio	19	1971	Agosto	13	1974
Luis Roberto García	Agosto	14	1974	Marzo	13	1975
Guillermo Baute Pavajeau	Marzo	19	1975	Mayo	19	1975
Ernesto Palencia Carat (E)	Mayo	20	1975	Junio	6	1975
Alfonso Araujo Cotes	Junio	7	1975	Agosto	30	1977
Armando Barros Baquero +	Agosto	31	1977	Abril	25	1978
Jaime Murgas Arzuaga	Abril	26	1978	Agosto	24	1978
José Guillermo Castro	Agosto	25	1978	Marzo	12	1981
Carmen García Vargas (E)	Marzo	13	1981	Marzo	23	1981
Jorge Dangond Daza	Marzo	24	1981	Agosto	22	1982
Edgardo Pupo Pupo	Agosto	27	1982	Agosto	23	1983
Luis Rodríguez Valera +	Agosto	24	1983	Agosto	25	1986
María Inés Castro Ariza	Agosto	26	1986	Febrero	6	1989
Alfredo Araujo Castro (E)	Febrero	7	1989	Abril	13	1989
Paulina Mejía Castro	Abril	14	1989	Febrero	8	1990
Armando Maestre Pavajeau	Febrero	9	1990	Septiembre	3	1990
Adalberto Ovalle Muñoz	Septiembre	3	1990	Junio	13	1991
Abraham Romero Ariza	Julio	19	1991	Noviembre	14	1991
Lucas Segundo Gnecco	Enero	1	1992	Diciembre	31	1994
Mauricio Pimiento Barrera	Enero	1	1995	Diciembre	31	1997
Lucas Segundo Gnecco	Enero	1	1998	Diciembre	31	2000
Rafael Bolaños Guerrero	Enero	1	2001	Marzo	6	2003
Guillermo Castro Daza	Marzo	7	2003	Diciembre	31	2003
Hernando Molina Araujo	Enero	1	2004	Mayo	17	2007
Luis Carlos Ramírez Ariza(E)	Mayo	18	2007	Julio	26	2007
Rodrigo Canosa Guerrero(E)	Julio	27	2007	Diciembre	21	2007
Clara Inés Collazos(E)	Diciembre	21	2007	Diciembre	31	2007
Cristian Hernando Moreno Panezo	Enero	1	2008	Diciembre	31	2011
Luis Alberto Monsalvo Gnecco	Enero	1				

+Fallecidos (E) Encargados.

Fuente: Gobernación del Cesar.

Como es evidente en la tabla precedente, los apellidos Araújo, Castro, Pupo, Murgas y Gnecco son repetitivos en diferentes periodos, situación da cuenta de la tradición política de estas casas familiares desde los orígenes del departamento.

### ***6.1.1.1. Principales actividades económicas del departamento del cesar***

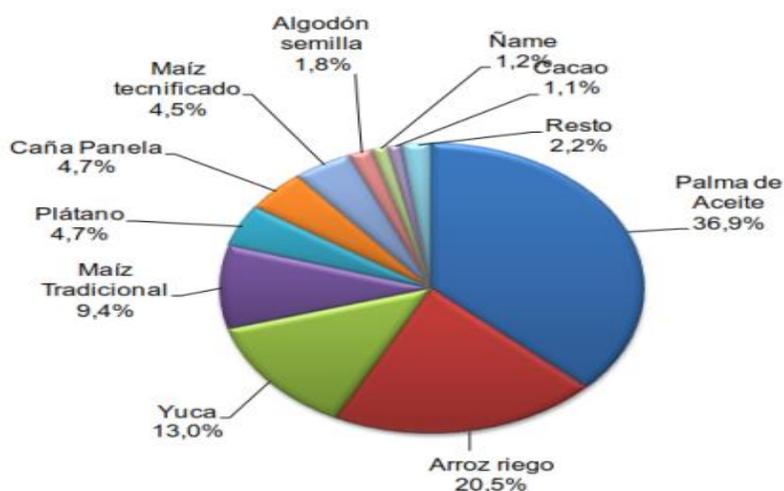
La economía de la región está sustentada en el sector agropecuario, el comercio, la industria y la minería. La agricultura en mayor escala es agroindustrial con las grandes extensiones de cultivos de palma aceitera, además de algodón, arroz, sorgo y maíz tecnificado y en menor medida los cultivos de autoabastecimiento o economías campesinas, yuca, plátano, maíz y frijol. La ganadería es otro de los renglones importantes de la economía, se caracteriza por ser extensiva, lo que ha llevado a la tala de grandes hectáreas de bosque para adecuar los potreros para el levante y cría de ganado. En cuanto a la industria se fabrican grasas, aceites y productos lácteos (Proyecto Colombia Nunca Más, s.f.).

José Gamarra (2005) señala que durante los años 1990 a 2002 el sector primario pasó de tener una participación dentro del PIB del 40% a tan sólo un 29%, contrastado con años anteriores como en 1960, que el sector agropecuario representaba el 70% de la economía departamental.

#### ***Agricultura***

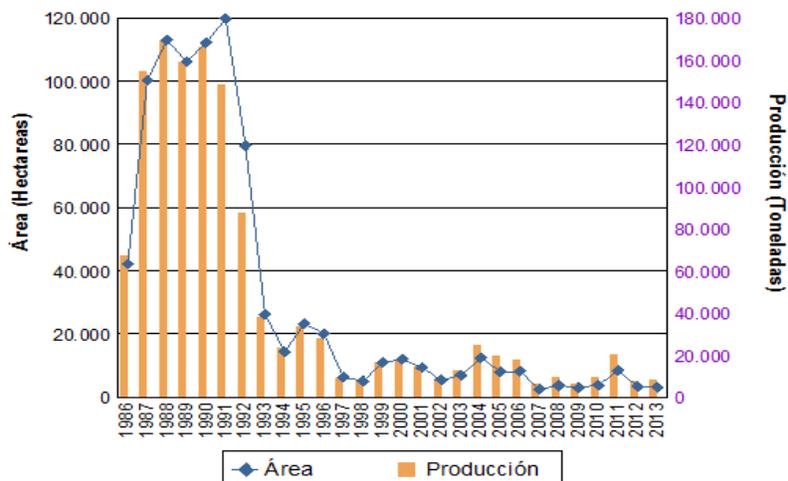
El departamento desde vieja data se había distinguido como un gran productor agrícola, particularmente en el sector algodonero. Así, desde su creación en el año 1967 como departamento, el Cesar se distinguió en la participación rural en su aparato productivo. Las actividades agrícolas y ganaderas han sido las reinantes en el curso de su historia. Durante la segunda mitad del siglo XX el algodón fue el producto jalonador de la economía cesarense. En los años del auge, el departamento concentró cerca de la tercera parte de la producción de algodón del país. En la década de 1970 el número de hectáreas cultivadas llegó a su máximo histórico superando las 100 mil hectáreas (Gamarra, 2005).

Según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2012), “la actividad agrícola del departamento se concentra en cuatro productos, en los cuales, ocupa los siguientes lugares en el total nacional: Palma de aceite: 3er puesto; arroz de riego: 6° puesto; yuca: 11° puesto; maíz tradicional: 6° puesto” (pág. 10), como puede observarse en la Figura 1.



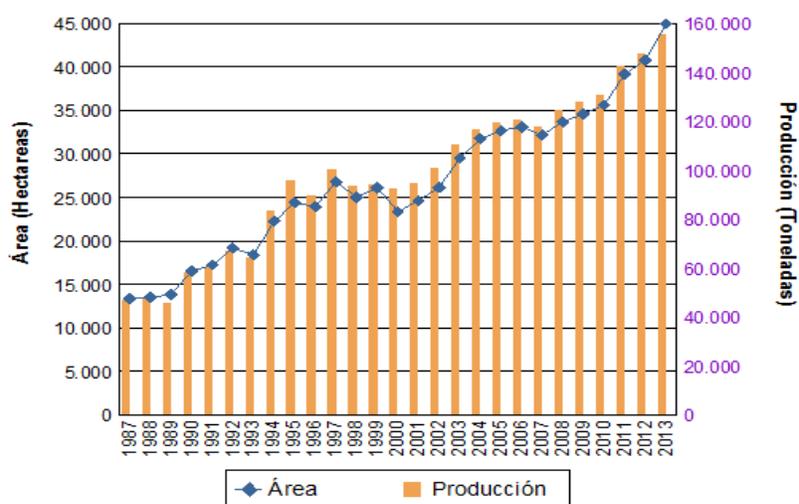
**Figura 1. Porcentaje de actividad agrícola del Cesar en la producción nacional**  
Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Anuario Estadístico 2010.

Como se evidencia en la Figura 2 y la Figura 3, mientras la producción de algodón en el departamento a través de los años venía en decadencia, la producción de palma de aceite crecía, desplazando, en forma notable y significativa, el segundo producto al primero. Es así como la palma de aceite toma protagonismo no sólo como cultivo predilecto por los agricultores en tierras cesarenses, sino también en la participación del producto interno en el departamento.



**Figura 2. Producción de Algodón – Cesar.**

Fuente: Ministerio de Agricultura. [www.agronet.gov.co](http://www.agronet.gov.co)



**Figura 3. Producción de Palma de Aceite – Cesar.**

Fuente: Ministerio de Agricultura. [www.agronet.gov.co](http://www.agronet.gov.co)

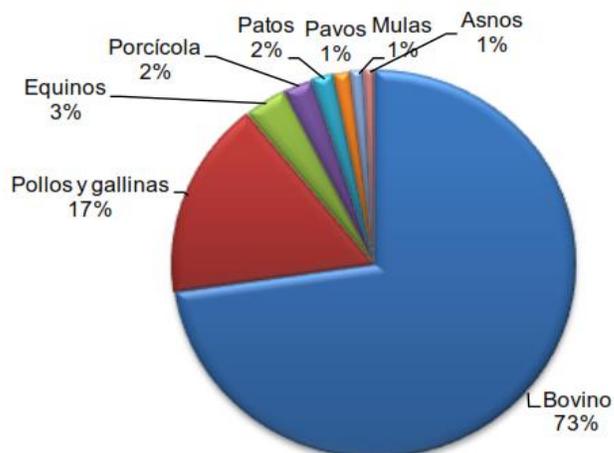
La palma aceitera se considera uno de los cultivos pilares en la explotación agroindustrial; los principales cultivos de palma se localizan en San Alberto y San Martín. Esta dinámica industrial referente a la producción de palma desencadenó conflictos en torno a la concentración de la tierra, a las relaciones de explotación patrono-obrero y a las formas de resistencia que

protagonizan los pobladores de esta región. Los cultivos de palma se hicieron sobre tierras que pertenecían a colonos y campesinos que poseían pequeñas parcelas dedicadas a la agricultura de subsistencia. Para 1994, en el Sur del Cesar se presenta un área aproximada de 10.619 hectáreas de palma sembrada, o sea el 38% a nivel regional. Aunque la presencia de este complejo agroindustrial supondría el desarrollo de esta subregión o en su defecto del principal municipio afectado por su presencia, San Alberto, lo que se ha evidenciado a través de los años es que las dinámicas de poder han agudizado los conflictos, debido a la victimización a la que fueron sometidos obreros y campesinos (Proyecto Colombia Nunca Más, s.f.).

### ***Ganadería***

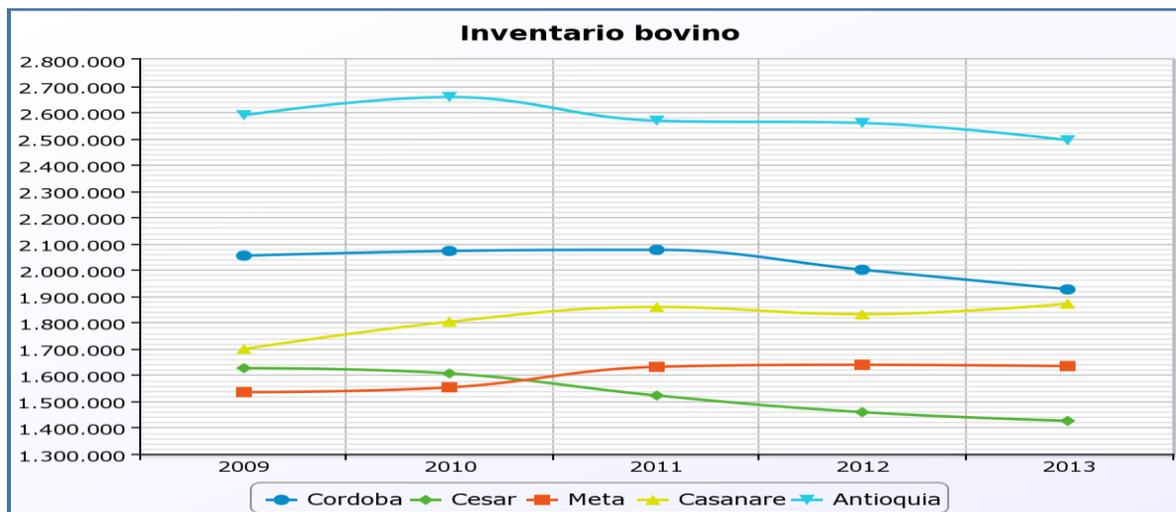
Según José Gamarra (2005), en el primer lustro del siglo XXI, el Cesar es el segundo departamento ganadero de la Costa Caribe con una explotación al doble propósito (producción conjunta de leche y carne), con un hato cercano a 1.5 millones de cabezas, que aunque inferior al número de cabezas para el año 2005, representan el 5.95% del hato colombiano y el 20% de la región, situación que trajo como consecuencia la ubicación en Valledupar de una de las plantas procesadores de leche en polvo más grandes del país, la Dairy Partners Americas (DPA).

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2012), indica, como se muestra en la Figura 4 y la Figura 5, que “la actividad pecuaria del departamento se concentra en dos productos, en los cuales, ocupa los siguientes lugares en el total nacional: Bovino en el 5° puesto; pollos y gallinas: 16° puesto” (pág. 11).



**Figura 4. Porcentaje de actividad pecuaria del Cesar en la producción nacional.**

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Oferta Agropecuaria - Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), Bogotá 2010.



**Figura 5. Inventario Bovino.**

Fuente: FEDEGAN. Estadísticas.

Ahora bien, cabe resaltar aquí que ganadería y paramilitarismo tienen vínculos históricos en el departamento del Cesar.

Antes de “Jorge 40”, diferentes grupos se habían adentrado en el departamento con el propósito de combatir la insurgencia. Desde 1988 se habían creado las Autodefensas Campesinas del Sur del Cesar, dirigidas por el ganadero Roberto Prada y uno de sus sobrinos, Juan Tito Prada, conocido como Juancho. Esta estructura tuvo una presencia inicial en las zonas ganaderas y palmicultoras, desde donde extendieron su dominio a las zonas planas del centro y parte del norte. Sin embargo, este grupo –al igual que otras cuadrillas contrainsurgentes más pequeñas– fue subordinado por “Jorge 40”, tras la creación del Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC, en 1996 (ASDI y PNUD, 2010).

Más adelante, abordando el surgimiento de los grupos paramilitares se precisará información sobre la relación del gremio ganadero y el paramilitarismo en el departamento del Cesar a través de las llamadas “Convivir”.

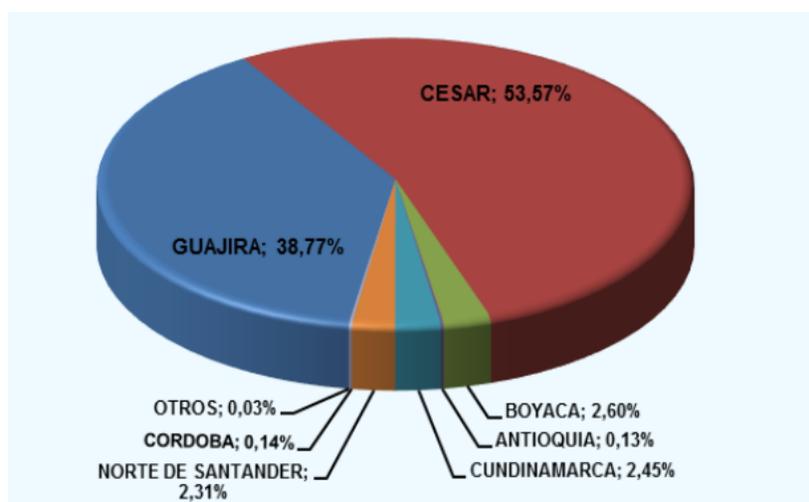
### ***Minería***

En años más recientes la minería, específicamente la explotación de carbón, fue ocupando un espacio relevante en los indicadores económicos del Cesar. Es así como en la actualidad el sector agropecuario ocupa un segundo plano en la economía del departamento, tal como lo expresó José Gamarra (2005):

Durante la década de 1990 la economía del Cesar sufrió un marcado estancamiento. El sector agropecuario, el cual había sostenido la economía departamental años atrás, vivió el recrudecimiento de su crisis, la cual había empezado con la caída de los precios del algodón en el 70 y que se mantuvo durante toda la década del 80. El regular desempeño

de los indicadores de actividad económica no fue tan dramático gracias a la aparición de la economía del carbón a mediados de la década del 90 (pág. 47).

Como puede observarse en la Figura 6, no hay duda que hoy por hoy, en lo referente a la actividad minera, la explotación del carbón cumple un papel protagónico en la economía del departamento, sector energético que ha fortalecido la economía del Cesar y ha generado una importante fuente de empleo en la región.



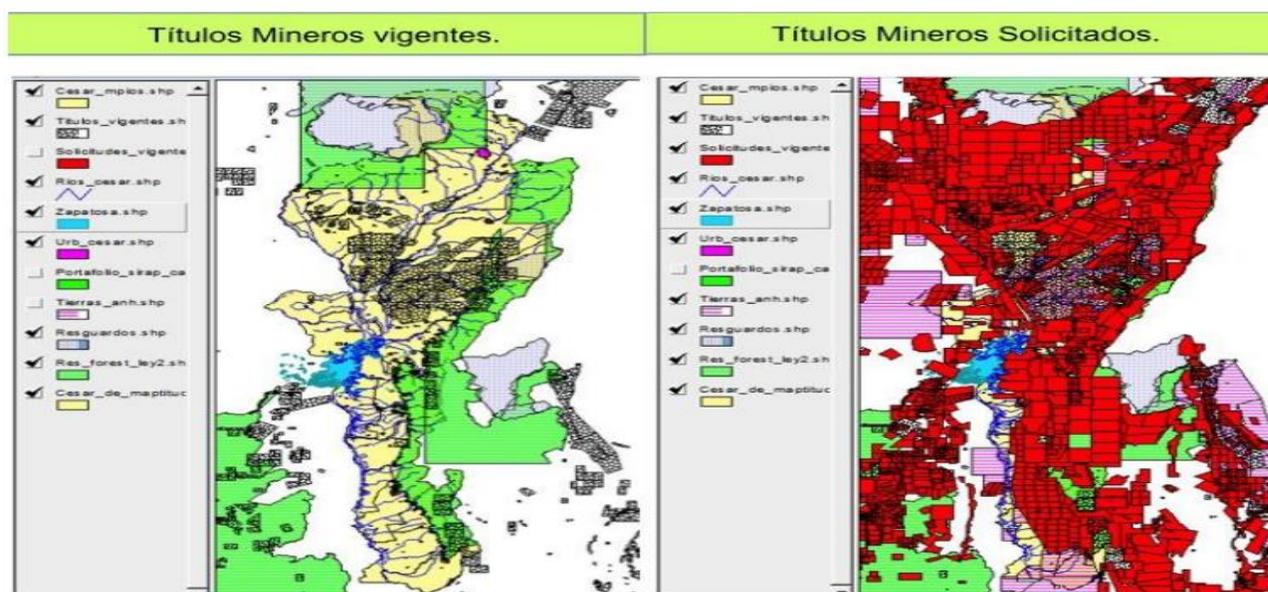
**Figura 6. Participación por departamento en la producción de carbón II Trimestre de 2014.**

Fuente: SIMCO; Agencia Nacional de Minería (Base Regalías). Cálculos: Dirección de Minería Empresarial MME

El Cesar cuenta con yacimientos y manifestaciones de minerales a lo largo y ancho de su territorio. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, el departamento cuenta con yacimientos de barita, caliza, carbón, mármol y uranio. Pero de todos los minerales con los que cuenta, las explotaciones de carbón han cobrado un papel central a partir de 1990, y en especial después de 1995 cuando la empresa Drummond inició las exportaciones del mineral desde la mina La Loma (Pribbenow), ubicada en el municipio La Jagua de Ibirico. Las reservas medidas de carbón hasta el 2001 en el centro del Cesar representan casi la tercera parte de las de todo el

país (29.3%), lo que explica la alta participación del departamento en las exportaciones nacionales de carbón. La economía del departamento ha empezado un lento proceso de recomposición de sus renglones productivos. La ganadería se consolida como principal actividad en el campo y las explotaciones de palma se fortalecen paulatinamente (Gamarra, 2005, pág. 70).

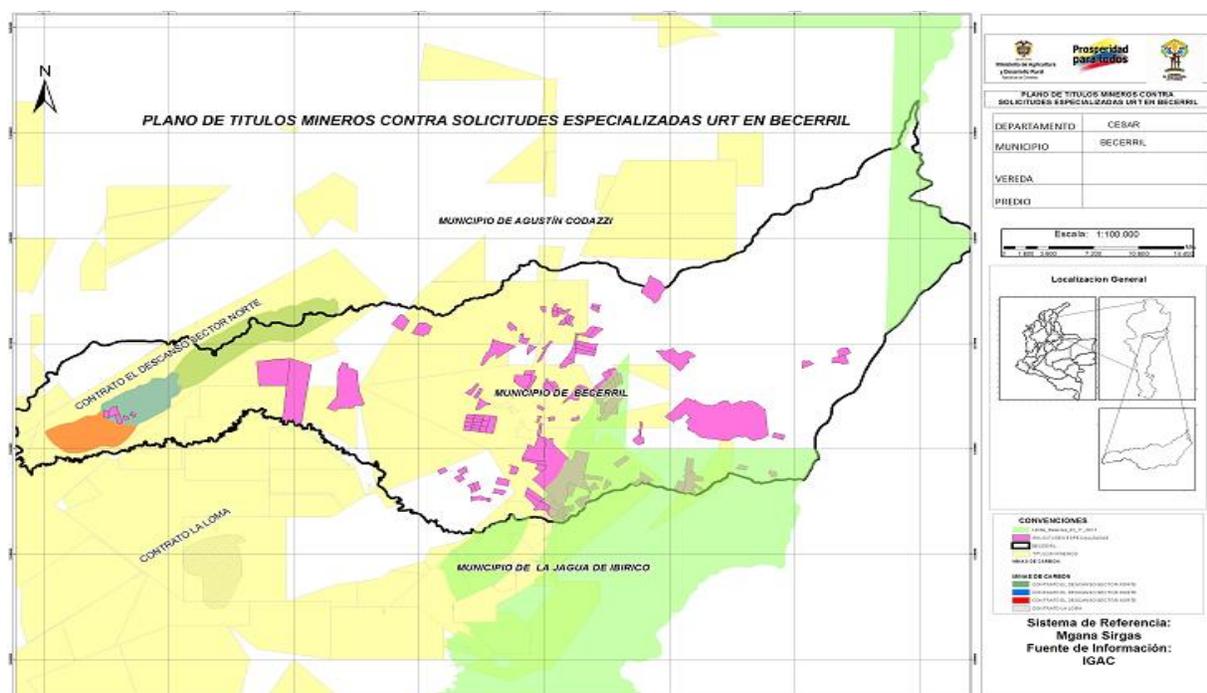
Para el año 2011, el Ministerio de Minas y Energías había anunciado un aumento en las exportaciones, las cuales pasarían a 70 millones de toneladas para el 2012 y en 250 millones de toneladas para el 2018, cobrando especial importancia el departamento del Cesar, en el cuál, las multinacionales llegaron a finales de la década del 80 atraídas por las grandes reservas de carbón existentes. Como lo demuestra la Figura 7, un gran porcentaje del territorio cesarense se encuentra explotado por mineras como La Drummond, Prodeco y Glencore; y otro alto porcentaje del territorio está siendo solicitado para el mismo fin.



**Figura 7. Títulos mineros vigentes – Títulos mineros en solicitud en el departamento del Cesar.**

Fuente: Pensamiento y Acción Social. Contexto Minero en el Departamento del Cesar.

Además de los graves problemas ambientales ocasionados por la explotación minera que se da principalmente a cielo abierto, la territorial Cesar – Guajira de UAEGRTD ha encontrado que muchas de las zonas que están siendo solicitadas en restitución ante esta entidad, se encuentran en manos de las empresas mineras y otras ya han solicitado títulos de explotación, como puede observarse en la Figura 8.



**Figura 8. Títulos Mineros – Solicitudes de Restitución de Tierras.**  
Fuente: UAEGRTD Cesar – La Guajira

Con respecto a lo anterior, varias fuentes han documentado las confesiones de miembros de las estructuras paramilitares donde denuncian los vínculos de estas empresas con grupos ilegales. Recientemente la ONG Holandesa PAX publicó los resultados de tres años de investigación sobre estos presuntos vínculos. En el estudio se entrevistaron a actores claves tales como miembros de las estructuras paramilitares que se encuentran acogidos a la Ley de Justicia y Paz, víctimas de estos grupos paramilitares, defensores de DDHH, antiguos empleados de las empresas mineras y sus contratistas. Los investigadores también han basado sus afirmaciones en

testimonios “de siete comandantes ex paramilitares, tres testimonios de antiguos empleados y contratistas de Drummond y un testimonio de un ex empleado de Prodeco. Estas personas rindieron sus declaraciones bajo juramento, dentro del contexto del proceso de Justicia y Paz en Colombia, del sistema de justicia ordinaria colombiano y en el transcurso de un caso reciente ante una corte estadounidense contra la empresa. Múltiples fuentes alegan que particularmente Drummond, pero también Prodeco, han estado involucradas, de varias maneras, en abusos de los derechos humanos durante este periodo” (Moor & Van de Sandt, 2014).

El informe denominado ‘El Lado Oscuro del Carbón: Violencia paramilitar en la región minera de Cesar, Colombia’, logró establecer que tanto Drummond como Prodeco, eran conscientes de las graves violaciones a los DDHH que se estaban cometiendo en la zona minera del Cesar, sin embargo, ninguna de las dos empresas exigió al Estado colombiano garantías para los pobladores de la zona donde estaban ubicadas las minas; tampoco hizo algún pronunciamiento público de la situación y por el contrario, apoyaron y brindaron su colaboración para la llegada de las AUC a la zona. Al respecto se señala lo siguiente: “según un antiguo empleado de inteligencia militar de Prodeco, los departamentos de seguridad de ambas empresas jugaron un papel crucial en el establecimiento de los primeros contactos entre las fuerzas paramilitares y los ejecutivos de las empresas en 1996. Este contacto supuestamente llevó a la llegada del primer grupo de cien combatientes para operar en la zona minera” (Moor & Van de Sandt, 2014).

Según el mismo informe, la multinacional Drummond suministró material logístico y financiero al grupo paramilitar, específicamente al Frente Juan Andrés Álvarez e incluso, se afirma, que precisamente este frente fue creado para defender los intereses de la empresa minera.

Además, un antiguo contratista de alimentación de Drummond ha testimoniado bajo juramento en diferentes procesos ante los tribunales, que él canalizó una suma total de 900.000 dólares para el Frente Juan Andrés Álvarez, en pagos mensuales, como lo solicitó Drummond, durante el periodo desde finales de 1997 a mediados de 2001. Los pagos fueron cubiertos con una anotación en sus facturas a la empresa. Tres ex paramilitares han testimoniado que Prodeco también suministró fondos para las AUC en la región. (Moor & Van de Sandt, 2014).

De igual manera, el informe hace referencia a la forma como Prodeco y Drummond facilitaban información tanto al Ejército como a los paramilitares y cómo en muchos casos, trabajadores de la Drummond participaron y dirigieron las acciones para la ejecución de crímenes, tal es el caso de asesinatos y masacres que se cometieron en la zona de influencia de la empresa minera y se resalta especialmente el asesinato de tres líderes sindicales en el año 2001.

Además, se pudo establecer que gran parte de la zona donde se ubica la mina El Descanso explotada por la Drummond, es de propiedad de un lugarteniente de Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”. Son casi 27 mil hectáreas de esta mina las que aparecen como propiedad del señor Hugues Rodríguez Fuentes, alias “Barbie”, un acaudalado ganadero del Cesar, que terminó siendo un hombre de vital importancia en la estructura del Bloque Norte. Algunos de los predios de alias “Barbie” en El Descanso son: Nueva Dicha, Villa Hermosa, Villa Marta, La Española, Campo Amor, Los Ángeles, Monserrate, Villa del Socorro y una hacienda más con la matrícula 020010100 (El Tiempo, 2008).

En una entrevista realizada por Verdad Abierta (2010) a alias “El Samario”, se referencia el caso particular del predio El Prado, ubicado en la Jagua de Ibirico, en límites con Becerril. Allí manifiesta lo siguiente:

“Ese día llegamos a la finca de un señor que fue muy colaborador y muy aportador a la causa de las autodefensas, incluso creo que fue hasta socio de “Jorge 40” en muchos negocios y otras cosas, Hugues Rodríguez, ahí teníamos una base, incluso yo fui capturado en una finca de él, la Finca El Carmen...llegamos ahí y ahí se le da la orden a un comandante de escuadra que estaba en esa región que se fuera con un trabajador a una de las fincas de Hugues Rodríguez, que él nos iba a mostrar unas personas, que al parecer eran guerrilleros y que estaban fraguando la voladura de una de las fincas de Hugues Rodríguez... este señor nos lleva a la vereda El Prado, que está cerca a esa finca y en las horas de la mañana llega el comandante de escuadra con cinco personas, cinco señores, entre ellos iba un menor de edad, creo que 16 o 17 años, ese joven fue desaparecido también. Tolemaida ordena asesinarlos e incluso Tolemaida asesina a uno, las personas se asesinan, se desaparecen, hasta la fecha no han aparecido, los desaparece el mismo comandante de escuadra, se los llevan, o sea se llevan los cuerpos, los desaparecen...anterior de eso ya se habían asesinado a otras personas y que esta zona, la vereda El Prado, tenía que ser desocupada en su totalidad, que por ahí no tenía que quedar nadie, porque supuestamente eran guerrilleros que se hacían pasar por desplazados, que venían a quedarse en la vereda El Prado. En ese mismo año en el mes de mayo me cogieron preso y el 10 de diciembre salí de la cárcel, regresé a la zona en el mes de enero, febrero, ya llego un comandante de zona, me muevo por toda la zona, por el municipio de Becerril y sus alrededores, por la vereda El Prado, la Finca... Estando

dentro del proceso de Justicia y Paz me entero que estas tierras fueron entregadas a familiares del difunto jefe paramilitar del frente Mártires del Cesar, alias “39”, David Hernández....También me entero que era porque Hugues Rodríguez quería expandir sus tierras, porque al parecer estas tierras tenían carbón...entonces de ahí es donde sale todo esto, la muerte, el desplazamiento, la desaparición de todas estas personas”.

De la misma manera, alias “El Samario”, se refiere a los asesinatos, desapariciones y desplazamientos forzados, como una estrategia utilizada por el grupo armado para despojar a los campesinos de sus tierras para que estos luego pasaran a manos de particulares, con la única intención de apropiarse del carbón, de la que son ricas dichas tierras. Estos hechos los describe de la siguiente manera:

A nosotros nos inculcaron en un momento era porque todas estas personas tenían nexos con la guerrilla, pero al final de cuentas, que uno ata cabos, se da cuenta y por todas las pruebas que le pone de presente la administración de justicia, es que todo esto se hace por las tierras que son ricas en carbón y esto es algo que genera mucho dinero, entonces por eso es que viene todo este desplazamiento, todas estas cosas y una tierra en conflicto no vale nada, donde hay desplazamientos, donde hay muertos, donde hay masacres, mejor dicho, una tierra en ese sentido, no vale nada, uno puede comprar una hectárea de tierra hasta en 150.000 pesos, la podía conseguir uno, creo que el valor es exorbitante tan solo por el mero hecho de tener carbón...todo esto es por el carbón, por que cómo se explica que estas tierras hayan sido entregadas a los familiares de un jefe paramilitar (Moor & Van de Sandt, 2014).

Actualmente, Drummond y otras empresas multinacionales se encuentran explotando carbón en predios que habían sido adjudicados a campesinos, al mismo tiempo que han elevado solicitud ante las autoridades competentes para seguir aumentando la producción del carbón.

### **6.1.2. Guerrilla, paramilitares y fuerza pública: disputa de un territorio y complicidad**

Los primeros grupos guerrilleros incursionaron en el Cesar en los años setenta, con predominio del Ejército de Liberación Nacional – ELN, pero su expansión se dio principalmente en los años 80 al igual que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC. Estos se ubicaron principalmente en la Serranía del Perijá de la cual se fueron desplegando hacia las demás zonas del departamento. Su propósito obedecía a ocupar la Serranía del Perijá y consolidar la Cordillera Oriental como centro de despliegue entre la frontera con Venezuela y la Sierra Nevada de Santa Marta – SNSM (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos, 2005), espacios considerados como corredor estratégico para la grupos armados (MOE y CNAI, 2010).

La guerrilla de las FARC ingresó al Cesar en el año 1980 con el frente 19, proveniente del departamento del Magdalena. Más adelante, este brazo armado llevaría a la formación del frente 59 en 1990, adscrito al Bloque Caribe de este grupo insurgente. Su presencia se dio principalmente en la zona norte del departamento, ubicándose en la SNSM.

Para la zona centro, el frente que predomina es el bloque 41 o Cacique Upar que desde la Serranía del Perijá actuaba en el territorio de San Diego, Manaure, La Paz, Becerril, Codazzi, Chiriguaná, El Paso, Valledupar, El Copey, Bosconia, Curumaní, Pueblo Bello y La Jagua de

Ibirico. En esta zona también hicieron presencia la compañía Marlon Ortíz y la columna móvil Marcos Sánchez Castellón (MOE y CNAI, 2010). Así mismo, de forma esporádica incursiona en el centro del Cesar el frente 33 que opera principalmente en Norte de Santander.

En la zona sur de la región hace presencia el Bloque Magdalena Medio con el frente Héroes y Mártires de Santa Rosa en Aguachica y Pailitas; y el frente 20, que opera en Santander, actúa también en San Martín y San Alberto en el sur del departamento. Entre los años 2006 y 2007 según las autoridades, el frente 41 se dividió en cuatro compañías, cada una con un promedio de 25 hombres, compañías Susana Téllez, Luis Guerrero, Oliverio Cedeño y Mártires del Cesar.

Entre las acciones más destacadas de este actor armado en Curumaní, encontramos que “guerrilleros del frente 41 de las FARC – EP, Bloque Caribe, colocaron una carga explosiva de pentonita en la edificación donde funciona la Alcaldía Municipal, la cual al detonar causó destrozos en el lugar, al igual que en la sede de la personería, núcleos estudiantiles, la casa de la cultura y varias casas vecinas” (MOE y CNAI, 2010).

Por otro lado, el ELN es el grupo que mayor afianzamiento tiene en el departamento. Este inició con el frente Camilo Torres Restrepo, haciendo presencia en los municipios de Aguachica, Gamarra, González, Pailitas, Pelaya, San Martín, Curumaní, Chiriguaná, Tamalameque, La Gloria y San Alberto; más adelante este grupo se desplegó hasta el centro del Cesar, en el municipio carbonífero de la Jagua de Ibirico. Para 1985 el ELN creó el frente José Manuel Martínez Quiroz, que todavía conserva influencia en el piedemonte de la Serranía del Perijá y ya para la década de los años 90, surge el frente 6 de Diciembre, con presencia principalmente en el norte y centro del departamento (MOE y CNAI, 2010). En este mismo año surge el frente Luciano Ariza en la zona carbonífera de La Guajira, expandiéndose posteriormente a la Serranía

del Perijá y los Motilones; también se encuentran el frente Armando Cagua Guerrero que tiene como objetivo defender la zona de retaguardia táctica del ELN. Estos últimos frentes utilizan este corredor de salida hacia Venezuela cuando se ven amenazados por las acciones de la Fuerza Pública o los grupos paramilitares (MOE y CNAI, 2010).

El Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario afirma que:

Los frentes de configuración más reciente cumplen un doble propósito. Por un lado, dominar el norte y centro del departamento, consolidando un cerco que busca afectar la extracción y transporte de la economía carbonífera, y por el otro, consolidar su presencia sobre corredores estratégicos como la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá que permiten configurar retaguardias seguras para la expansión hacia el norte, para golpear en las zonas planas del departamento y para garantizar el tráfico de armas y aprovisionamiento logístico en la zona de frontera con Venezuela (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos, 2005, pág. 3).

El DAC<sup>1</sup> – Curumaní (UAEGRTD, 2014) señala que la segunda mitad de la década de los noventa el conflicto armado en el departamento del Cesar tomó mayor fuerza ante las primeras acciones paramilitares y las confrontaciones de éstos con las guerrillas, especialmente con el ELN. En la dinámica armada, según Lair (2003) “para los grupos en conflicto, el enemigo parece estar por todos lados, disimulado en el tejido social. Éstos imponen representaciones binarias de <amigo–enemigo> que impiden la neutralidad entre civiles” (págs. 93 - 94). Un ejemplo en el departamento del Cesar en el que se evidencia lo expuesto por Lair, es un caso de abandono

---

<sup>1</sup> El DAC es el Documento de Análisis de Contexto elaborado por el área social de las oficinas territoriales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para apoyar el sustento de las demandas de restitución a interponer ante las instancias judiciales correspondientes.

forzado y posterior despojo aproximadamente en el año 1997 en la vereda Los Naranjos del municipio de Curumaní, ilustrativo del nivel de victimización de la población ante la disputa territorial de los paramilitares con la guerrilla del ELN. El solicitante narró ante la Unidad de Restitución de Tierras los hechos que antecedieron el abandono forzado que se vio obligado a realizar por amenazas de la guerrilla del ELN, ante la estigmatización de la que es objeto por haber resistido una de las incursiones del Frente Resistencia Motilona de los paramilitares, quedándose en su finca:

“El 5 de diciembre de 1993 (quizás 1995)<sup>2</sup>, llegaron a la vereda Los Naranjos un grupo de hombres pertenecientes a las AUC al mando de Alias “Yimi”, quien tenía el control de esa zona y tenía su campamento en el corregimiento La Palestina (Tamalameque); ingresaron al negocio (...) (causando daños materiales) avaluados en \$18.000.000. Posteriormente este grupo avanzó en la vereda y dañaron la Tienda Comunitaria, la cual estaba bajo la administración (del titular), el inventario de la tienda fue hurtado por ellos y la construcción fue quemada (...). Por parte de los paramilitares al mando de “Yimi” recibió amenazas donde le comunicaban que debía desocupar la zona en un término de 24 horas, pero junto con su familia decidieron no abandonar y a los dos años la guerrilla del ELN le hizo desocupar la finca argumentando que él era simpatizante de los paramilitares porque cuando este grupo incursionó en la zona, él no salió. Ante esta situación (el titular) tuvo que vender su finca”<sup>3</sup>.

Contrario al imaginario social, el surgimiento de los grupos paramilitares data de fechas similares al de las guerrillas, sólo que para esta época se denominaban como grupos de

---

<sup>2</sup> Este dato hace referencia a la fecha del abandono, que aparece en un oficio de la Fiscalía 34 en el expediente digital del titular bajo el ID 302833.

<sup>3</sup> Unidad de Restitución de Tierras. Narración realizada por el titular de restitución de un predio ubicado en la vereda Los naranjos, Curumaní registrado bajo el ID 71047.

autodefensas o “seguridad privada” y no contaban con una organización tan estructurada. El aumento de la violencia para la década de los años 60 es conexas a las relaciones laborales de maltrato y explotación por parte de los hacendados y ganaderos hacia la población obrero-campesina y a la crisis algodonera, sumado a la concentración de la tierra y a la falta de una reforma agraria de cambio estructural. En consecuencia, en el año 1965, el Estado promulgó en forma transitoria, bajo el estado de excepción, el Decreto 3398 que permitió a grupos de civiles tomar las armas de manera legal<sup>4</sup>. El Decreto 3398 fue convertido en legislación permanente en 1968, de esta forma estos grupos de autodefensa se fueron vinculando a sectores económicos, políticos y posteriormente al narcotráfico. En 1970, al amparo de la ley, estos grupos estaban fortalecidos, y a principios de los años 80 ya se comenzaba a denunciar los diferentes asesinatos selectivos y masacres de civiles (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, 2013).

Para 1994 el Estado aprueba el Decreto 356 del 11 de febrero “Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada”, el cual menciona en su artículo 34 que “la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada podrá expedir licencias de funcionamiento a cooperativas, juntas de acción comunal o empresas comunitarias para operar el servicio comunitario de vigilancia y seguridad privada en el área donde tiene asiento la comunidad (...) podrán operar con o sin armas” (República de Colombia, 1994). A este respecto, se pronunciaron los magistrados de Justicia y Paz de Bogotá en la sentencia contra Ever Veloza García “Alias HH” jefe de los bloques

---

<sup>4</sup> El Decreto 3398 establecía en su artículo 25 que “todos los colombianos, hombres y mujeres, no comprendidos en el llamamiento al servicio obligatorio, podrán ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al restablecimiento de la normalidad”. Seguidamente, en su artículo 33, parágrafo 3, el Decreto indicaba que “el Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de los comandos autorizados, podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas”. Cfr. CIDH, Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, págs. 49-51. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Justicia-Verdad-Reparacion-es.pdf>

Bananero y Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC, afirmando que “bajo la fachada de las cooperativas de vigilancia y seguridad, conocidas como Convivir, los grupos paramilitares consolidaron y expandieron sus redes criminales y sus nexos con sectores económicos, políticos y estatales” (Verdad Abierta, 2013).

Teniendo en cuenta este preámbulo, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá – ACCU llegaron al Cesar bajo la excusa de defender a los pobladores, hacendados, ganaderos y empresas de la región, quienes estaban siendo asediados por las guerrillas de las FARC y el ELN, a través de extorsiones, robos de ganado, secuestros y amenazas (Diario El Pílon, 1996). Es así como empiezan a recibir el apoyo de algunos ganaderos de la región, a través de la figura llamada 'Las Convivir' (Verdad Abierta, 2010) como se mencionó, aprobadas en 1994 mediante el decreto 356 que autorizaba a que los integrantes de los llamados grupos de seguridad privada fueran dotados de armas de uso restringido para la fuerza pública durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano. En este escenario, la legalidad otorgada a través del decreto fue aprovechada por los grupos paramilitares, quienes actuaban bajo la legalidad de las Convivir. Según lo anterior, la Revista Semana documenta lo siguiente:

En la biografía de Salvatore Mancuso se cuenta cómo éste aprovechó la autorización que le daba el decreto... reunió a los cuatro ex soldados que le había conseguido el comandante del Batallón Junín, contrató a otros ocho muchachos y llevó al límite la autorización legal armándolos con subametralladoras calibre 9 mm., pistolas y escopetas calibre 12...En la versión libre que el jefe paramilitar dio hace tres meses confesó que su actividad criminal se inició en 1992. Es decir, ya era un paramilitar cuando le fue aprobada la Convivir Horizonte Ltda., de la cual era representante legal. Es más, el 26 de febrero de 1996, cuando, según su propio testimonio, ya había consumado más de 10

masacres, Mancuso recibió una revista de inspección de la Superintendencia de Vigilancia, que encontró todo en regla, según consta en un acta firmada por un funcionario de esta dependencia, por el coronel René Sanabria de la Brigada XI y por el propio Mancuso. Lo que demuestra que más que control hubo una cadena de ineficiencias y complicidades que condujeron a la debacle (Revista Semana, 2007).

Con respecto al departamento del Cesar, según información de Verdad Abierta (2010) se expone que "el 18 de septiembre de 1996, Mancuso conformó junto a Jorge Gnecco Cerchar, un reconocido comerciante, ganadero, miembro de una de las familias más influyentes del departamento y hermano del ex gobernador del Cesar, Lucas Gnecco, una Convivir llamada Sociedad Guaymaral Ltda.", quienes bajo el argumento de proveer de seguridad a los ganaderos de la región, lograron consolidar una estrategia criminal que les permitió el control territorial, económico, social y político en el departamento. Según declaraciones libres de Mancuso, Jorge Gnecco "aprovechó su posición para comenzar a expandir otro negocio que se veía prospero, pero que necesitaba del uso de tierras a cualquier precio: la siembra de Palma Africana. Tal vez por ello una decena de pobladores acusaron a Gnecco Cerchar de ser el gran despojador de sus tierras" (Las 2 Orillas, 2014).

En estas alianzas con grupos de seguridad privada, quienes posteriormente fueron reconocidos como paramilitares, también participaron otras familias, grupos políticos y hasta la fuerza pública, lo que demuestra que el fenómeno paramilitar contó con la aquiescencia de un importante sector de la sociedad cesareña, situación que hizo más fácil el dominio casi absoluto del departamento por parte de los paramilitares. Con respecto a la colaboración de la fuerza pública, en una entrevista de Verdad Abierta (2010) Hernando de Jesús Fernández Sánchez, alias

“El Pájaro”, se refirió a que en muchas ocasiones las fuerzas militares y paramilitares llevaban a cabo las acciones criminales en conjunto y sostiene que: “también hubo mucha colaboración del Estado, de la Fuerza Pública, Batallón la Popa y la Sijín de Valledupar”.

Los primeros grupos de Autodefensa en el sur del Cesar, surgieron por la incapacidad del Estado para dar respuestas oportunas y contundentes a los hostigamientos de los grupos guerrilleros. Según Arnson y Zartman (2006), otro factor que contribuye al contexto del conflicto es la ausencia de una autoridad y de un gobierno efectivos del Estado, que suele manifestarse como un estado de desintegración o desintegrado.

El primer grupo de autodefensa registrado en el Cesar se presenta entre 1988 y 1989 bajo la denominación “Los Masetos” y “Riverandia” e iniciaron en el municipio de San Alberto. En 1994 toma el mando de Riverandia, Roberto Prada Gamarra, quien asignó como comandante de su grupo a Luis Emilio Camarón Flórez, alias “Camarón”. En 1996 Roberto Prada Gamarra es capturado y el grupo quedó al mando de su hijo Roberto Prada Delgado hasta el año 1999, después de esta fecha la organización ilegal se fusionó con el grupo de autodefensa de Juan Francisco Prada Márquez. En 1996 Manuel Alfredo Rincón, también conocido como “Paso”, “Marcos” y alias “Manaure” conforma su grupo de autodefensas en el municipio de Pelaya con el apoyo de Juan Francisco Prada y Camilo Morantes.

Este grupo inició sus operaciones en el área central del departamento del Cesar, incluyendo los municipios de Pelaya, La Gloria, Pailitas, Curumaní, Chiriguaná y Tamalameque, así como varios municipios del sur del departamento de Bolívar. Su comandancia estaba a cargo de personas prestantes de la región. Para el año de 1998,

Salvatore Mancuso asume el mando del grupo y delega para su comandancia a Martín Velazco Galvis, alias “Jimmy”, quien posteriormente fue relegado por Julio Palizada, alias “Julio Pailitas”, quien a su vez, entre los años 1999 y 2000 fue relegado por alias “Omega”, posterior comandante del Frente Resistencia Motilona del Bloque Norte” (Tribunal superior del Distrito Judicial de Bogotá. Sala de Justicia y Paz, 2014, págs. 21 - 24). Finalmente en el año 2001 toman el territorio las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC dirigidas por Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”.

Para el momento de la desmovilización los grupos paramilitares ya controlaban la totalidad de los cultivos de coca en la región, además de los corredores que servían como puente para el acopio y embarque de la droga, no solo de la que salía, sino también de la que llegaba desde el interior del país; también han funcionado como “ejército privado” de aquellos que han sido amenazados, extorsionados o secuestrados por las FARC, razón que le ha permitido ganarse el apoyo de varios sectores políticos y económicos de gran poder local, regional y nacional. Las AUC desarrollaron diferentes acciones para la configuración y consolidación de un corredor nacional que uniera al Urabá con el Catatumbo y permitiera la penetración en las zonas donde está la retaguardia estratégica del ELN en el oriente y de las FARC en el suroriente colombiano, así como el cercamiento y penetración de las zonas de expansión más recientes del ELN y las FARC en la Costa Atlántica. Para alcanzar ese propósito, según el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos (2005) “existen tres ejes geográficos de vital importancia estratégica en lo militar y económico que constituyen los focos de la disputa: la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía del Perijá y la Serranía de San Lucas”.

Este objetivo, mediado principalmente por intereses de orden económico, muestra como el control territorial y de las poblaciones que los habitan, se convierten en la estrategia principal para alcanzarlo. Arnson y Zartman (2006) señalan que los motivos y objetivos económicos no sólo están en cabeza de los rebeldes, sino que también involucra a dirigentes personalistas corruptos que potencian al máximo el uso de la violencia para beneficio de intereses propios. En consecuencia, como se mencionó inicialmente, no se puede desconocer la relación existente entre la guerra y los intereses económicos. Prueba de ello ha sido la reconstrucción que la Fiscalía ha hecho de las diferentes versiones de paramilitares que se han desmovilizado; ellos no sólo han aceptado que hacen parte del negocio de la droga, cometieron masacres, despojos y propiciaron el desplazamiento de miles de campesinos, sino que además versionan cómo se aliaron con los diferentes políticos, empresarios y miembros de la fuerza pública (Verdad Abierta, 2010), situación que en definitiva ha permitido su expansión y control territorial.

Según la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en el Cesar, entre los años 2012 y 2014, existen ocho investigaciones por infracciones a los DDHH y al DIH, dato que revela que el conflicto armado en el departamento sigue vigente (2015).

### **6.1.3. Cartel de la gasolina, bacrim/neo-paramilitarismo y corredores estratégicos**

La familia Gnecco, reconocida casa política en el Cesar, ha estado vinculada históricamente al contrabando de gasolina. Este familia contaba con su propio ejército privado que garantizaba la seguridad de los negocios, pero su actividad económica fue debilitada por las AUC (Ávila, 2012).

El tráfico de gasolina de contrabando estuvo hasta hace poco liderado por “Marquitos” Figueroa; señalado como el criminal más importante de la costa Caribe. Según la Revista Semana (2014), fue cercano a Jorge Gnecco, primo del actual gobernador del Cesar y hermano del exgobernador Lucas Gnecco Cerchar. Jorge Gnecco fue asesinado por “Jorge 40” en su expansión paramilitar al norte del país, resultando Figueroa enemigo de este comandante paramilitar. Sus disputas con ‘Jorge 40’ lo obligaron el año 2002 a desplazarse hacia Venezuela, donde comenzó a administrar rutas de salida de cargamentos de coca y se hizo más fuerte económica y militarmente. En el año 2010 una alianza entre los Rastrojos, narcotraficantes venezolanos, y el Cartel de los Zetas, provocó una fuerte confrontación que buscaba expulsar a “Marquitos” del puerto de Maracaibo. Esta situación lo obligó a refugiarse en Barrancas, su pueblo natal, donde se reencontró con Francisco Gómez Cerchar, exgobernador de La Guajira que se encuentra preso y es investigado por homicidios y relaciones con grupos criminales:

En mayo del 2014 Marcos Figueroa comenzó una negociación con los Urabeños, ya que estos últimos querían federar el negocio del narcotráfico y crear un verdadero cartel. Si bien las negociaciones fueron complicadas, en una reunión realizada la segunda semana de septiembre del presente año en Barranquilla se llegó a un acuerdo de la repartición del mercado de la droga. A esa reunión asistieron delegados de los Urabeños, del cartel de Sinaloa y narcotraficantes de Cesar y La Guajira. El imperio de “Marquitos” comenzó a derrumbarse con la captura de Kiko Gómez, quien, a pesar de la cercanía con de la familia Gnecco, está a punto de ser condenado” (Revista Semana, 2014).

Según Ávila (2012), actualmente en la zona que conforman los departamentos de La Guajira y Cesar, e incluso el estado del Zulia, se está viviendo un proceso de reconfiguración criminal en

el que diferentes estructuras se disputan el control de rutas, la hegemonía política y el control territorial.

“Las denominadas “Águilas Negras” son un grupo pequeño de testaferros del Bloque Norte que se agruparon para resistir la incursión de otras estructuras armadas como “los Urabeños” y “los Rastrojos”, estos últimos con presencia en Venezuela desde 1997, incluso antes de obtener este nombre. Sin embargo, tanto “los Rastrojos” y “los Urabeños”, e incluso estructuras mexicanas, utilizan el nombre de “Águilas Negras” para evitar ser identificados cuando cometen un acto violento” (Ávila, 2012, pág. 357). Según la Dirección de la Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado (2015), existen en la actualidad 345 noticias por delitos cometidos por miembros de bandas criminales, cifra que evidencia que la presencia de estos grupos en la región es activa.

Para el despliegue de todas esas actividades lícitas o ilícitas, el departamento del Cesar, por su posición geográfica, es una zona estratégica no sólo para el tránsito de tropas, sino también para el manejo y dominio de rutas estratégicas que faciliten las actividades como el narcotráfico, contrabando de gasolina, tráfico de armas y traslado de secuestrados, todas ellas representativas de ingresos para los grupos armados al margen de la ley.

Para entender por qué el departamento ha sido apetecido y disputado históricamente es necesario conocer su distribución geográfica: la zona norte, que incluye parte de la Sierra Nevada de Santa Marta (compartida con los departamentos Magdalena y La Guajira) y la Serranía de Perijá, que limita con La Guajira y Venezuela, al noreste del departamento; la zona centro, región plana irrigada por los ríos Cesar y Ariguaní, es la más rica desde el punto de vista

agrícola y ganadero; y, finalmente, el sur del departamento, que se relaciona con la región del Catatumbo, perteneciente a Norte de Santander, y con la subregión del Magdalena Medio.

Sumado a la reconfiguración del fenómeno paramilitar, las actividades ilícitas y la disputa por dominar los corredores para facilitar la economía ilícita en el departamento, silenciosamente se habla de un “Ejército anti restitución de tierras”, grupo que según el diario El Espectador (2013), se ha responsabilizado por la autoría de amenazas contra periodistas y líderes de víctimas. Uno de los casos más visibles fue el de amenazas a líderes del municipio de El Copey, que cuenta con una de las mayores extensiones de hectáreas sembradas de palma de aceite; el portal Verdad Abierta (2014) señala uno de los apartes del panfleto amenazante:

“[...] pongan cuidado malparidos. Se les ha informado de diferentes maneras y no hacen caso y siguen con lo mismo. No queremos que manejen nada de lo de la restitución de tierras. No jodan con esa vaina o es que creen que estamos jugando [...] No descansaremos hasta que ustedes se aquieten con esa joda de las tierras [...] y para el que no haga caso: muerte, muerte, muerte, muerte, muerte, muerte, muerte... Los Rastrojos, Los Rastrojos, Los Rastrojos, Los Rastrojos en plan de limpieza por una Colombia Nueva”.

Con los antecedentes en el departamento de conformación de ejércitos privados por parte de ganaderos, comerciantes, dirigentes políticos y empresarios del campo, no resulta descabellado pensar que la región puede estar condenada a repetir su historia si no se toman las medidas del caso. Es aquí donde es imperativo conocer la verdad de los hechos del pasado, para no lamentar lo que pueda pasar en el futuro.

#### **6.1.4. Política y poder**

Según Ávila (2012), gran parte de las élites del Cesar tienen orígenes en actividades ilegales. Un ejemplo de ello es parte de la familia Gnecco, históricamente ligada al manejo del contrabando de gasolina desde Venezuela hacia Colombia, y a la vez una de las familias reconocidas y poderosas no solo en el Cesar, sino también en La Guajira.

El mismo autor señala que con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, se dio paso a la descentralización de los entes territoriales y consigo, la elección popular de alcaldes y gobernadores. Es así como “la clase política tradicional, al ver el surgimiento de una serie de líderes políticos, tendió a aliarse con estas estructuras paramilitares y ejércitos privados para eliminar estructuras políticas emergentes” (pág. 367)

Así mismo, líderes políticos del departamento del Cesar han tenido pactos y acuerdos con grupos armados al margen de la ley. Un ejemplo claro de ello es la familia Araújo, casa que pactó con las AUC y que trajo como resultado que varios miembros de su familia estuvieran privados de la libertad, entre ellos el exsenador Álvaro Araújo y el exgobernador del Cesar Hernando Molina Araújo, éste último siendo parte de la estructura “Los Guardianes de la Sierra”, quienes operaban en la zona de la Sierra Nevada de Santa Marta, y de la cual hizo parte el que sería comandante principal del Bloque Norte de las AUC, “Jorge 40” (Ávila, 2012).

Entre las prioridades de las AUC, sumado al combate de la guerrilla en la zona a través de un ataque a las bases sociales con masacres, desplazamientos masivos y asesinatos selectivos, existió también el objetivo de la captura de las rentas, del sistema general de participaciones, la salud, particularmente el régimen subsidiado, y las contrataciones por medio de la

monopolización de economías legales como la gasolina, el chance, sumado a la designación de cargos locales; otra prioridad fue la protección y colaboración a los latifundistas de las élites políticas y económicas locales, siendo el medio el desplazamiento y despojo forzado de tierras con el ánimo de beneficiar sus intereses” (Ávila, 2012).

En el Cesar el resultado más claro de la ambición por el poder político se evidenció con el proyecto paramilitar en este departamento, un secreto a gritos tolerado pero que comenzó a salir a la luz pública gracias a investigaciones de valientes académicos y las declaraciones de los postulados de Justicia y Paz. “Cada día, en cada nueva declaración de un exparamilitar o de políticos investigados, se van revelando detalles de cómo paramilitares al mando de Jorge 40 – miembro de una reconocida familia de Cesar que toma las armas ante la acción guerrillera– infiltraron la política y entidades del departamento” (ASDI y PNUD, 2010, pág. 48). Estos estudios visibilizaron cómo los paramilitares conformaron en el Cesar “distritos electorales” ilegales, promoviendo una pareja de candidatos, uno para la Cámara y otro para el Senado.

Existen casos sonados de políticos del departamento envueltos en escándalos por alianzas paramilitares. En el año 2003 fue notable la victoria a la gobernación de Hernando Molina Araújo, hijo de Consuelo Araújo Noguera, hijastro del entonces y actual Contralor General, Edgardo Maya Villazón, sobrino de Álvaro Araújo Noguera y primo del exsenador Álvaro Araújo Castro. La victoria electoral fue señalada de ser patrocinada por grupos paramilitares pues su contrincante Cristián Moreno fue objeto de amenazas que lo hicieron retirarse de la contienda, quedando Molina como candidato único. Hoy Molina Araújo tiene detención preventiva y cargos por apoyar a los grupos de autodefensas del Bloque Norte.

Según las consideraciones de la Corte Suprema de Justicia (2007)<sup>5</sup> en la sentencia que impuso medida de aseguramiento consistente en detención preventiva sin beneficio de excarcelación a congresistas vinculados con parapolítica, la estrategia implementada por las Autodefensas en complicidad con los candidatos en el departamento del Cesar para las elecciones parlamentarias de 2002 fue similar a la usada ese mismo año para el Magdalena. Para ello se determinaron dos fórmulas, la primera, compuesta por Mauricio Pimiento, candidato al Senado y Jorge Ramírez, candidato a la Cámara, a quienes se les designó la región de los municipios mineros o el llamado G-8, y otra, en cabeza del candidato al Senado Álvaro Araújo Castro y su Cámara, Miguel Ángel Durán, a quienes se les asignaron los municipios del sur del departamento.

#### **6.1.5. La restitución de tierras: experiencias internacionales y obstáculos en el Cesar**

Con la implementación de la restitución de tierras, Colombia asume el reto de reparar de manera integral a las víctimas de abandono y despojo forjado de tierras en el marco del conflicto armado, como un derecho a disfrutar de unas condiciones de vida similares a las vividas antes del hecho violento que los obligó a desvincularse de sus predios. Por ser una experiencia nueva para el país, es necesario revisar casos en contextos internacionales con el ánimo de encontrar puntos de encuentro con el caso nacional.

---

<sup>5</sup> El texto completo de la Sentencia de la Corte Suprema que imputa a varios congresistas por integrar lo que se conoce en derecho penal internacional como "empresa criminal conjunta" puede ser consultado en <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/parapol.html>

### ***6.1.5.1. Caso Sudáfrica y Kosovo en la Restitución de Tierras***

Hasta 1994 Sudáfrica vivió tres siglos de expropiación forzada de derechos patrimoniales de las comunidades nativas a manos de colonizadores europeos y descendientes. Estos procesos de desalojo forzado se intensificaron y afianzaron con la llegada al poder del gobierno del nacionalismo blanco en 1948, el cual instituyó una política del *Apartheid*, que dividió al país en zonas designadas por razas. En 1990 se inicia un proceso de negociación política entre el gobierno del *Apartheid* y las organizaciones de liberación, opositoras al gobierno, con el ánimo de crear una democracia. Ante la masiva violación de los DDHH y la usurpación de tierras, eran necesarias las negociaciones de los derechos patrimoniales y la restitución de los predios (Dodson, Kurban, Betül Çelik, Yüksek, & Cordero, 2010).

Es así como la Constitución de la República de Sudáfrica (Ley 200 de 1993), confirió el derecho de reclamar la restitución de bienes en casos de privación de derechos patrimoniales con ocasión de normas racialmente discriminatorias, estableciendo como fecha límite el 19 de junio de 1913. “Poco después, la primera legislatura democrática de Sudáfrica promulgó la Ley de Restitución de Derechos sobre la Tierra que creó el marco legal e institucional del proceso de restitución” (Dodson, Kurban, Betül Çelik, Yüksek, & Cordero, 2010, págs. 45, 46).

Otra experiencia es el caso de Kosovo, que de 1974 a 1989 gozó de autonomía constitucional como provincia de Serbia. En el año 1989 se revocó el estatus autónomo de Kosovo, lo que desató protestas en gran parte de la población albano–kosovar, a lo cual la República Socialista de Serbia reaccionó con medidas que reprimían las protestas, entre ellas el despido sin justa causa de personas en cargos gerenciales en las empresas e instituciones que participaron en las protestas, lo que traía como consecuencia para estos empleados la pérdida de derechos *sui*

*generis* de ocupación permanente de sus viviendas. Las acciones de las autoridades serbias y los grupos paramilitares se tradujeron en masacres, intimidaciones y quemas de propiedades, lo que provocó un desplazamiento de cientos de miles de albanos-kosovares de sus hogares, proceso de movilización que se intensificó con el bombardeo aéreo de la OTAN contra Yugoslavia en 1999.

El documento del ICTJ (2010) señala que al finalizar la campaña de la OTAN el 3 de junio de 1999 cuando el presidente Milosevic cedió a las exigencias de esta organización, se revirtió la represión que habían vivido los albanes y comenzaron a perpetrar atentados y masacres contra los serbios y otras minorías étnicas que ocupaban viviendas en Kosovo. Finalmente, el régimen de restitución de patrimonio en Kosovo se estableció en el año 1999 mediante la creación de una Dirección de Vivienda y Patrimonio quien conocía las demandas, y la Comisión de Procesos de Vivienda y Patrimonio, quien las resolvía.

En ambos casos existen coincidencias con el caso colombiano. Uno y otro tratan de expropiaciones arbitrarias de la propiedad; segregación racial y fraccionamiento de la nación en el caso de Sudáfrica y desplazamiento forzado en el caso de Kosovo. Sin embargo, existe una situación coincidental del caso Kosovo con el colombiano como lo es la movilidad del papel de víctimas a victimarios; en Kosovo los albanos-kosovares en primera instancia fueron víctimas, pero una vez la OTAN intervino pasaron a ser victimarios de los serbios y otras minorías étnicas. La dinámica del conflicto en Colombia tiene una analogía pues, muchas personas que fueron víctimas de la guerrilla, pasaron a ser victimarios por medio de los ejércitos privados de autodefensas, hecho que fue evidente en el trato a la población civil que no podía asumir un papel neutral en el conflicto. Otras comparaciones en los casos de Kosovo y Sudáfrica con

Colombia en relación al proceso de restitución de tierras, sin el ánimo de agotar todo el tema, pueden observarse en la Tabla 2.

Tabla 2:  
Caso Kosovo y Sudáfrica

PRINCIPIOS PINHEIRO	KOSOVO & SUDÁFRICA	COLOMBIA
Artículo 13. Un procedimiento al alcance de los potenciales demandantes (Publicidad y difusión de la información)	Campañas de difusión sustantiva. En Kosovo particularmente en lugares de concentración de refugiados.	Las campañas de medios han sido masivas, acompañadas de capacitaciones a los entes territoriales, líderes de víctimas e instituciones del Estado.
Artículo 2.1. Resolución de demandas por un tribunal independiente e imparcial.	En Kosovo el organismo encargado estaba conformado por dos comisionados internacionales y uno local. En Sudáfrica, el método de elección de jueces riguroso. Ambos garantizan imparcialidad	El proceso tiene un carácter mixto (Administrativo y judicial). La selección por parte de la Unidad de Restitución de Tierras es por convocatoria pública. Los jueces y magistrados son seleccionados conforme a los lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura. Estas selecciones ofrecen un alto grado de confiabilidad.
Artículo 12.1. Transparencia del proceso	En Sudáfrica el proceso sigue el formato de juicio con pruebas orales, principio de contradicción y un juicio abierto. En Kosovo era menos transparente pues se suprimieron las audiencias orales por la necesidad de fallar en el menos tiempo posible.	El proceso surte una etapa administrativa y otra judicial. Ambas garantizan el derecho de contradicción, pero en la primera con la confidencialidad del reclamante. En la segunda, existen todas las garantías propias de un juicio contencioso.
Artículos 12.1, 12.3, 12.5, 13.2 y 17.2. Proceso eficiente y oportuno.	El primer año en Kosovo se caracterizó por retrasos excesivos, pero fueron superados por nuevas regulaciones que agilizaron el proceso. Gran parte de las reclamaciones en Sudáfrica fueron resueltas en los tiempos, las restantes son casos de mayor complejidad.	A pesar de que el proceso está diseñado para que se resuelva mediante sentencia definitiva en un término inferior a 9 meses, problemas de identificación de los predios, el conflicto vigente y el poco acervo probatorio, han generado lentitud en los procesos en sus primeros años.
Artículo 13.11. Asistencia jurídica adecuada, y en lo posible, gratuita.	Sudáfrica: Asistencia jurídica adecuada con representación ante la Corte de Tierras; en la primera fase se corre el riesgo de no haber gozado de una protección suficiente. Kosovo: No se contó con la capacidad para prestar asistencia jurídica.	La asesoría judicial a los reclamantes en la etapa administrativa y la representación en la etapa judicial están garantizadas en forma gratuita, por lo que no genera costo alguno para aquellos que soliciten la restitución de sus predios.

Fuente: Reparar el Destierro. Lecciones para la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia desde la experiencia comparada. Centro Internacional para la Justicia Transicional. Bogotá, 2010

Inevitablemente cada situación será única de acuerdo al contexto en que se desarrolle. En el caso particular de Colombia, a la luz de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es necesaria la identificación e individualización de los predios solicitados por las víctimas, labor que en Kosovo no presentaba dificultad por tratarse de viviendas urbanas. En Colombia dicha labor resulta lenta por cuenta de las inconsistencias en la información registral y catastral, las maniobras fraudulentas en las que participaron registradores de instrumentos públicos, notarios y abogados, y la falta de una coordinación institucional entre los entes involucrados en esta labor que brinda seguridad jurídica a la propiedad de los inmuebles, ya sea de predios en el sector rural o en el urbano.

Sin embargo, este no es el único obstáculo que enfrentan los procesos de restitución en nuestro país. Las experiencias internacionales, a pesar de desarrollarse en diferentes contextos, coinciden no sólo en dificultades como las de identificar los predios rurales, también en el manejo de los segundos ocupantes, como el caso de Sudáfrica en que los beneficiarios de la ocupación y el *Apartheid* querían protección constitucional de sus derechos patrimoniales, existiendo deficiencias normativas en la regulación del tema, escasas probatoria, falta de coordinación institucional y altos costos de los procesos, entre otros. La particularidad exclusiva del caso colombiano es restituir en medio del conflicto armado, un desafío que hace aún más complejo el desarrollo de la devolución de tierras a las víctimas, garantizar sus vidas e integridad.

### ***6.1.5.2. Inconsistencia - desactualización en la información catastral y falta de coordinación inter-institucional***

Uno de los grandes obstáculos de los procesos de restitución de tierras radica en la poca confiabilidad de la información y la correspondencia entre los datos de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos con los datos consignados en los Catastros Descentralizados y en las Direcciones Territoriales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, trayendo consigo inseguridad jurídica en las transacciones que recaen sobre inmuebles por la falta de certeza en la existencia tanto jurídica como física del predio, facilitando de esta manera apropiaciones indebidas de terrenos de propiedad privada y de la nación.

Según la Comisión Colombiana de Juristas (2010), a finales del año 2008 el Gobierno aceptó falencias relacionadas con la política de tierras para las víctimas de desplazamiento, las cuales demuestran un serio incumplimiento de las obligaciones estatales de garantía del derecho sobre la tierra, que van desde vacíos en la información y omisiones respecto a la identificación de los predios. Entre las que se destacan se encuentra la falta de información necesaria para la individualización de predios y derechos, y la escasa sistematización de la información catastral y registral relevante.

Casos análogos ocurrieron en procesos de restitución de tierras en Kosovo y Camboya. El Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (2010) señaló que en el primer caso, las fuerzas serbias habían destruido o desaparecido los informes de registro, sumado a esto se encontraba la falta de control sobre el registro de propiedades y transferencias, lo cual generó un rezago en la actualización de esta información. La solución a este problema fue la implementación de un sistema de registro de propiedad unido a la información dada por un

catastro electrónico dotado de una avanzada tecnología para la época, que permitió en un lapso no mayor a cuatro años levantar toda la información en el territorio nacional. En el caso de Camboya, en el año 1992 se intentó levantar un registro, pero fracasó ante la burocracia, corrupción y falta de transparencia. En 1995, con la ayuda de la comunidad internacional, se adelantó un nuevo intento priorizando las visitas a campo, llevando la institucionalidad a terreno para recopilar la información, privilegiando la información comunitaria y de sus líderes, datos complementados con levantamientos a través de GPS y técnicas de interpretación fotográfica aérea, lo que permitió, al igual que en Kosovo, un sistema integrado de catastro y registro sistematizado.

Según Restrepo Salazar y Bernal Morales (2014), “se estima que de los 3.718.000 predios en el catastro nacional, un 47,7% de ellos, es decir, 1.7 millones, no cuentan con títulos formales de propiedad registrados como es debido”. Los autores también señalan que el IGAC carece de herramientas para mantener actualizado el catastro rural y en la información que manejan no hay compatibilidad plena entre el catastro y el registro.

En relación a la actualización catastral, la Tabla 3 presenta información manejada por la territorial Cesar de la URT, que obedecen a los nuevos inmuebles que entran a las bases de datos catastrales, pero que no involucra los datos de predios que ya cuentan con registros en la entidad, es decir que los valores, titulares del inmueble o números de matrícula que figuran en ésta, pueden o no corresponder a los datos actuales, situación que genera inconsistencias en la información entre el IGAC y las Oficinas de Instrumentos Públicos del departamento.

Tabla 3:  
Actualización catastral en el departamento del Cesar

MUNICIPIO	CÓDIGO	VIGENCIA DE LA ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN		VIGENCIA DE LA ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN	
		URBANO	RURAL	URBANO	RURAL
VALLEDUPAR	001	2009	2009	2013	2013
AGUACHICA	11	2006	2006	2013	2013
CODAZZI	12	2006	2006	2011	2011
ASTREA	39	2007	2008		
BECERRIL	45	2003	2003	2011	2011
BOSCONIA	60	2007	2008	2014	2014
CHIMICHAGUA	175	2008	1999		2010
CHIRIGUANÁ	178	2007	1998		2010
CURUMANÍ	228	2005	2005	2010	2010
EL COPEY	238	2007	1998		2010
EL PASO	250	2007	2008	2014	2014
GAMARRA	295	2006	2006		
GONZÁLEZ	310	2008	2008		
LA GLORIA	383	2007	2000		
LA JAGUA	400	2007	1998	2013	2013
MANAURE	443	2008	1994		2011
PAELITAS	517	2007			2011
PELAYA	550	2005	2005		2012
PUEBLO BELLO	590	2008	2002		2011
RÍO DE ORO	614	2006	2006		2012
LA PAZ	621	2008	1996		2011
SAN ALBERTO	710	2005	2005		2012
SAN DIEGO	750	2003	2003	2011	2011
SAN MARTÍN	770	2005	2005		2012
TAMALAMEQUE	787	2006	2006	2011	2011

Fuente: UAEGRTD – Territorial Cesar – La Guajira.

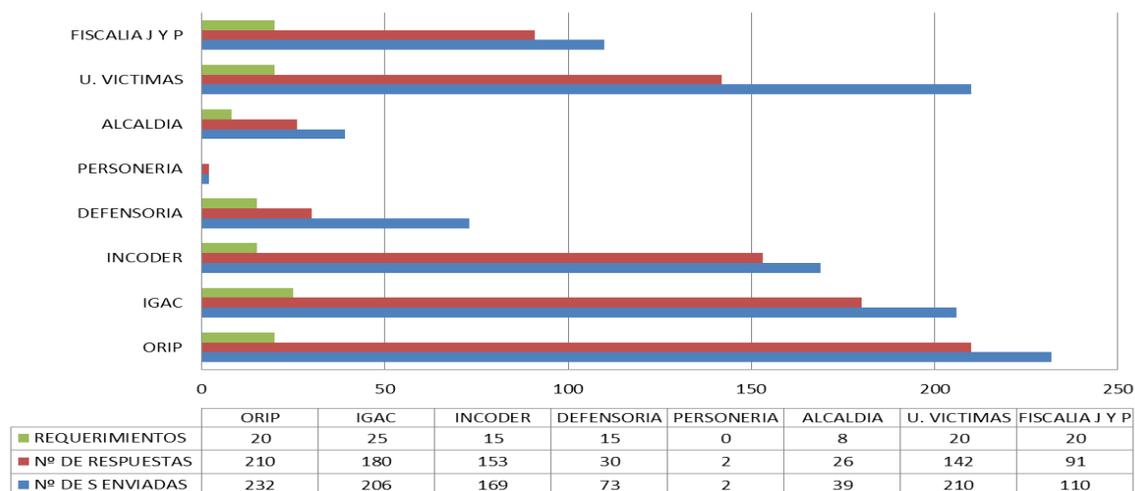
Según la territorial del IGAC Cesar, las inconsistencias existentes con las Oficinas de Instrumentos Públicos se precisan en la nomenclatura, matrícula o numeración predial, sumada a la desactualización que existe en la entidad. Además, señalan que la certeza de la identificación de los predios es cambiante por las mutaciones que reflejan los mismos cada día, pero la información que reposa en sus archivos cartográficos es veraz en concordancia con los documentos de soporte y la información suministrada por el propietario o poseedor, considerada de buena fe y cuya verificación es competencia de los organismos de control. Dicha situación se agudiza teniendo en cuenta que según el IGAC Cesar, la manera como se recopila la información catastral en los procesos de formación, actualización y conservación catastral, a través de

aerografías y cartografías, tomando mediciones con cinta y con dispositivos móviles de captura de información, no tiene la misma precisión que un levantamiento topográfico, hecho que evidencia un alto índice de imprecisión en los datos obtenidos.

Sumada a esta problemática, está la falta de coordinación entre las instituciones, no solo para el suministro de la información a la UAEGRTD, sino también en el tratamiento a las víctimas como tal. Según la Agencia de Prensa Rural (2012) existe una gran descoordinación y dispersión en la intervención institucional, manifestada en la incapacidad para formular de manera conjunta planes de acción que permitan una atención oportuna, pertinente y adecuada en casos en donde las circunstancias así lo ameriten. Dicho caso se presentó en contextos como el de Bosnia y Herzegovina, donde más de 100 agencias estaban involucradas en el proceso de restitución y retorno, con competencias concurrentes y sin una coordinación de sus actividades. Esta situación puede generar una amenaza, o por lo menos, un estancamiento en el desarrollo de estos procesos (Leckie, 2004).

En informe presentado a las entidades del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, la UAEGRTD mostró un balance de las solicitudes de información por parte de la Territorial Cesar – Guajira, donde se ve reflejado la necesidad de requerirlas para el envío de la información una vez se superan los 10 días hábiles que por ley cuentan para dar respuesta. En la Figura 9 puede observarse las cifras de solicitudes y respuestas del SNARIV.

### SOLICITUDES VS RESPUESTAS DE ENTIDADES DEL SISTEMA ENERO – AGOSTO 2014



**Figura 9. Solicitudes Vs. Respuestas de entidades del Sistema Enero – Agosto 2014**

Fuente: UAEGRTD – Territorial Cesar – La Guajira

Cabe señalar que los requerimientos no obedecen solamente a la demora o falta de respuesta, sino también a las respuestas incompletas, lo que demanda un gasto de tiempo que resulta valioso en un trámite administrativo que cuenta con unos términos cortos para tomar decisiones de fondo, pero que requiere del acopió de información de todas las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

#### ***6.1.5.3. Escasez probatoria e informalidad de la propiedad***

La informalidad en las transacciones de la tierra, que en ocasiones, a lo sumo, solo cuentan con una ‘carta venta’ en la que se consigna un acuerdo para la supuesta propiedad o posesión de un predio, hace que la formalización de la tierra y el manejo de la información de negocios sobre ella hiciera más difícil la protección de la misma. Dicha situación facilita el fenómeno de despojo de predios, pues a pesar de que la Ley 387 de 1997 avanzó en la protección de derechos sobre la tierra para las personas en condición de desplazamiento, los despojadores se idearon la forma de

permea las instituciones y maniobra en notarias y oficinas de registro la “legalización” de predios despojados (Restrepo Salazar & Bernal Morales, 2014). De esta manera, en la prohibición de la concentración de la tierra de predios adjudicados, principalmente por la acumulación de varias Unidades Agrícolas Familiares – UAF, tal como lo establece la Ley 160 de 1994, el Estado ha jugado un papel pasivo al no dar claridad sobre el tema, particularmente en el caso de los baldíos.

Como se mencionó, la alta informalidad en el derecho sobre la tierra es uno de los problemas que dificulta el desarrollo del proceso de restitución. Sumado a ello, ante la existencia de precarios documentos como son las ‘cartas ventas’, existen casos en los que la víctima, desde el momento en que sufrió los hechos victimizantes hasta su solicitud de restitución, haya perdido no sólo esos documentos que podrían acreditar su derecho sobre la tierra, sino también toda documentación que dé cuenta de su condición de víctima por infracciones a los DDHH o al DIH, como denuncias, diagnósticos médicos y demás documentos que sustenten los hechos expuestos.

Sin embargo, es aquí donde juega un papel importante la pericia del investigador, pues a pesar de la escasez probatoria con que cuenta la víctima para probar su vínculo con la propiedad o los hechos victimizantes, a la luz del principio de buena fe que las beneficia, está la responsabilidad de la UAEGRTD para recaudar todas las pruebas que sean necesarias para dar credibilidad ante los jueces sobre la información que relata la víctima. Así, mientras que la prueba clara e irrefutable de la propiedad, posesión u ocupación incide en el éxito de la restitución, no son esos registros el único medio para obtener reclamaciones exitosas. Existen muchos medios probatorios y documentos que sirven de soporte, por ejemplo contratos de compraventa, decisiones válidas en los procesos administrativos, permisos de construcción, hipotecas o

acuerdos crediticios, impuestos del patrimonio o impuestos sobre la renta, licencias de construcción, comprobantes de pago de la renta, decisiones por las cuales predios se declararon abandonados, certificados del lugar de residencia, facturas (luz, agua, gas, teléfono, etc.), testigos, documentos de identificación personales, entre otros (Leckie, 2004).

#### **6.1.5.4. Riesgos de seguridad: violencia y conflicto armado vigente**

Como ya se mencionó, la restitución en Colombia se desarrolla en medio del conflicto armado, lo cual implica que fenómenos como el secuestro, homicidios, desplazamientos forzados, entre otros, no han cesado. El histórico de cifras de homicidio en el departamento, a pesar de la desmovilización de las AUC, sigue siendo alto, más aún si se considera que existe un registro oculto, es decir, aquellos homicidios que no han sido reconocidos y que por ende no han sido contabilizados en el sistema de ningún registro, entre otras razones por que las autoridades competentes llegaban a la zona después de varios días de cometido los homicidios y/o masacres. Es común la contradicción entre cifras en registros institucionales gubernamentales y no gubernamentales.

Tabla 4:  
**Homicidios en el departamento del Cesar: 1990 – 2013**

	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Cesar	531	483	534	533	497	569	695	711	430
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Cesar	493	675	752	888	642	541	374	249	434
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Total</b>		
Cesar	292	252	254	228	225	264	11.546		

Fuente: Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. “Departamental Estadístico Cesar” Histórico a Diciembre de 2013

Se denominan como masacres a aquellos eventos donde fueron asesinadas cuatro o más personas en un mismo lugar y en las mismas circunstancias. Este mecanismo y estrategia de los

grupos armados ha servido en la dinámica de la guerra para la destrucción del tejido social con el ánimo de lograr el control del territorio, desplazamientos y despojos de tierras. En las Tablas 5 y 6 se pueden observar las cifras oficiales sobre las masacres ocurridas en el departamento del Cesar, que en sólo dos décadas costaron la vida de 422 personas.

Tabla 5:  
**Masacres en el departamento del Cesar: 1993 – 2013**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cesar	5	6	7	6	8	2	9	19	11
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cesar	5	2	0	1	0	0	0	0	2
	2011	2012	2013	Total					
Cesar	0	0	0	83					

Fuente: Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. “Departamental Estadístico Cesar” Histórico a Diciembre de 2013

Tabla 6:  
**Víctimas de masacres en el departamento del Cesar: 1993 – 2013**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cesar	20	32	38	31	32	13	56	103	55
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cesar	22	8	0	4	0	0	0	0	8
	2011	2012	2013	Total					
Cesar	0	0	0	422					

Fuente: Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. “Departamental Estadístico Cesar” Histórico a Diciembre de 2013

Según el DAC – Curumaní (UAEGRTD, 2014) en el periodo de mayor violencia identificado por las víctimas de 1999 a 2005 se puede leer que el total de masacres corresponden a 47, sin embargo, el periodo de mayor victimización es el de 1999 a 2002, fechas donde la incursión paramilitar se expande y se consolida. Así mismo, se anota que dentro de estas estadísticas manejadas por el Observatorio de la Presidencia, no se registra la masacre cometida en diciembre de 2005, la cual fue presentada por medios nacionales. Este hecho muestra la debilidad de las

cifras oficiales. La falta de estadísticas exactas hace que se pierda no solo la memoria colectiva, sino también en algunos casos las voces de las víctimas.

Tabla 7:  
**Secuestros en el departamento del Cesar: 1996 – 2013**

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Cesar	86	138	324	201	281	398	301	178	62
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Cesar	13	14	6	13	7	10	3	11	3
	<b>Total</b>	<b>%</b>							
Cesar	2.049								

Fuente: Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. “Departamental Estadístico Cesar” Histórico a Diciembre de 2013

En la Tabla 7 se puede observar que la mayoría de casos de secuestros presentados en el Cesar se registraron en el periodo de mayor confrontación bélica entre los grupos ilegales. Justamente los secuestros aumentan significativamente en el año 1998 cuando los paramilitares fortalecen sus acciones en la zona y parecen disminuir con el proceso de desmovilización que inicia en el año 2005. Cabe anotar aquí, que en la mayoría de narraciones de las víctimas que solicitan la restitución de sus predios, se señala que sus veredas y territorios fueron utilizados para el ocultamiento de secuestrados traídos de otras zonas del departamento.

Por otra parte, según el artículo 1 de la ley 387 de 1997, es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al

Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público<sup>6</sup> (República de Colombia, 1997).

Tabla 8:  
**Desplazamiento forzado (por expulsión) en Cesar: 1984 – 2012**

	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>
Cesar	278	127	162	198	167	375	586	441	789
	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Cesar	834	1.187	1.390	3.731	6.272	6.459	6.629	17.541	30.118
	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Cesar	41.884	29.793	25.662	21.326	16.485	15.202	10.295	3.814	1.289
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Total</b>						
Cesar	1.177	395	244.606						

Fuente: Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. “Departamental Estadístico Cesar” Histórico a Diciembre de 2013

En la Tabla 8, aunque se puede ver que el desplazamiento y el despojo de tierras en el departamento del Cesar no han cesado desde el año 1984 a 2013, sí se puede observar un aumento considerable desde 1996 a 2009, año en que empiezan a bajar las cifras nuevamente. Sin embargo, el periodo crítico se da desde 1999 a 2008, donde las cifras superan en algunos años, por mucho las 500 familias desplazadas y/o despojadas de sus territorios, coincidiendo con la incursión paramilitar y su estrategia generalizada, que da un “modus operandi” a estas estructuras para el control territorial y que están dadas por: i) el acceso de manera directa o indirecta al poder político “proselitismo armado”, ii) las formas de producción económica lícitas e ilícitas, iii) rentas de la economía local, iv) la tenencia de la propiedad, v) la administración de la justicia y vi) la distribución local de la riqueza, acompañados de intimidaciones, torturas, masacres, amenazas, asesinatos y despojos, entre otros (Verdad Abierta, 2008).

<sup>6</sup> La ley 387 de 1997 se encuentra disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>

Son varias las dificultades que el proceso de restitución de tierras ha representado para las instituciones que la desarrollan y también para las víctimas. Entre las dificultades se encuentra la ‘capacidad’ del Estado de garantizar un retorno en condiciones de seguridad, más aún cuando quedan actores beligerantes ilegales, que se mantienen y que no se han desmovilizado como es el caso de las guerrillas, y ahora las denominadas bandas criminales. Ya está documentado y se pueden encontrar varios informes a este respecto, tanto de instituciones gubernamentales como no gubernamentales, que evidencian el surgimiento de un “nuevo actor” armado: los grupos de delincuencia común, de la que hacen parte reductos de desmovilizados de las antiguas autodefensas o grupos de seguridad privada asociados al narcotráfico o protección de empresas privadas multinacionales.

Los homicidios, el desplazamiento y el despojo de tierras continúan. El informe del sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos – MAPP/OEA, ha informado que estos nuevos grupos armados actúan en 12 municipios en los que en el pasado ejerció presencia el Frente de Resistencia Motilona (OCHA, 2007). Así mismo, las Fuerzas Militares y el Observatorio de DDHH de la Vicepresidencia de la República, han afirmado que en el departamento del Cesar para el año 2007 se registraron 29 acciones bélicas, que se concentraron en 14 de los 25 municipios del departamento, cifras que cada año vienen en aumento.

A este respecto, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – INDEPAZ realizó un análisis de la presencia de grupos narcoparamilitares por departamento en el año 2012 y afirmó que de 409 municipios del país, los departamentos con más acciones por parte de este grupo fueron Chocó, Cesar, Córdoba, Sucre y Valle, con presencia predominante de Rastrojos y

Urabeños. De estos grupos también hacen parte los Paisas, las Águilas Negras, los Renacer y los Machos (INDEPAZ, 2012).

El informe de Gestión del Cesar 2006, poco tiempo después del proceso de desmovilización, expresa:

La primera evidencia de la existencia de estas organizaciones se presentó en una masacre en Curumaní, en diciembre de 2005, puesto que aparecieron siglas alusivas a esta agrupación. Más tarde se presentaron nuevos indicios en Aguachica. Una segunda banda emergente del Cesar ha sido detectada entre los municipios de Bosconia, El Paso, Becerril y La Jagua. Estas estructuras delincuenciales buscan retomar el control del narcotráfico (zonas de cultivo en la Serranía del Perijá, las rutas de ingreso y salida al mar y el manejo de carreteras que comunican al sur del Bolívar con el Cesar y la frontera con Venezuela). La última banda emergente detectada y combatida por la Fuerza Pública es la del centro del Cesar, contra la cual la Policía realizó operativos en los municipios de Pailitas y Chimichagua, que han producido capturas e incautación de armamento (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos, 2005).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado al respecto y afirmó que en el año 2009, aunque han existido esfuerzos por parte del gobierno nacional para desarticular la estructura armada de las AUC, se siguen presentando hostigamientos, violencia contra las poblaciones vulnerables y hacia los líderes sociales y defensores de derechos humanos, amenazas que han sido atribuidas a bandas emergentes, además advierte que la existencia de reductos no desmovilizados de las estructuras paramilitares, del fenómeno del rearme y de la formación de nuevos grupos armados, no permite la consecución de la paz y por el contrario,

contribuye al mantenimiento del conflicto (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

La comisión también recalca que la posición oficial del Estado colombiano es que luego de la desmovilización colectiva de las autodefensas, el fenómeno del paramilitarismo ha concluido en Colombia, por lo tanto, los grupos que actualmente operan responden a la lógica del crimen organizado, razón por la cual son calificados como “bandas criminales emergentes”<sup>7</sup> (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, 2013).

Sin embargo, la Fiscalía General de la Nación indicó que “las organizaciones criminales, surgidas después de la desmovilización de las AUC, se crearon como una nueva forma de paramilitarismo, considerada como la tercera generación de los grupos paramilitares en Colombia y cuyo propósito inicial era la conservación del dominio territorial que había sido dejado por los frentes de las AUC. El principal objetivo de estas estructuras ha sido el de retomar el control, no sólo territorial, sino económico, logístico y social en las zonas de influencia en donde venían delinquirando” (FGN, 2010).

En esta misma línea la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR expresó:

“Estas agrupaciones en ámbitos más restringidos ejercen control social y político con diferente intensidad. Se constituyen en poderes locales de facto, imponen reglas, atacan

---

<sup>7</sup> De acuerdo con el Estado, las “bandas criminales emergentes” surgen en el año 2006, se posicionaron en áreas estratégicas para el desarrollo de actividades de narcotráfico, se caracterizan por ser organizaciones de carácter multidelictivo, independientes unas de otras, carentes de cualquier tipo de ideología, desplegándose hacia zonas donde convergen las fases de la cadena del narcotráfico, llegando incluso a consolidar alianzas con grupos armados ilegales (FARC y ELN) y con organizaciones delincuenciales con propósitos criminales [...] Las Bacrim si bien recogen en un principio parte de [la] estructura funcional [de las autodefensas] que les permite disputar a las FARC y al ELN las zonas de cultivo, transporte y embarque de drogas, progresivamente empiezan a bajar su perfil como organización armada y, no actúan por medio de estructuras de corte militar. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). Verdad, Justicia y Reparación. Informe de país Colombia. Organización de Estados Americanos. OEA. El documento puede ser consultado en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Justicia-Verdad-Reparacion-es.pdf>

violentemente cualquier oposición o resistencia y aplican la llamada ‘limpieza social’. Por tales circunstancias algunos informes afirman que su actuación debe interpretarse como continuación del paramilitarismo, mientras que para el Gobierno Nacional se trata de la emergencia de bandas criminales de carácter narcotraficante y delincuenciales. De hecho, las bandas delincuenciales o criminales son un fenómeno de existencia previa y posterior a las desmovilizaciones paramilitares, han sido parte del entramado social urbano y rural, fueron cooptadas o aniquiladas por las estructuras paramilitares y es válido reconocer que ahora, dadas las nuevas circunstancias referidas, se expandieron en las zonas de impacto de los procesos de DDR [Desarme, Desmovilización y Reintegración]” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, 2013, pág. 53).

La reactivación de las FARC ha motivado que los ganaderos de la zona estén formando ejércitos privados de seguridad para evitar la arremetida guerrillera en los predios y zonas cercanas a la Serranía del Perijá. “Según algunas fuentes en terreno, se habrían llevado a cabo dos reuniones en fincas cercanas a Becerril con presencia de delegados del actual gobernador de Cesar, Luis Alberto Monsalvo Gnecco, su mamá, Cielo Gnecco, y el actual alcalde de Valledupar, Freddy Socarrás, entre otros políticos de la región” (Ávila, 2012, pág. 358). La amenaza sigue latente, y mucho más allá de los rumores, lo cierto es que ante la ausencia de institucionalidad por parte del Estado, existirá siempre la justificación de la legítima defensa o la justicia por propias manos que alguna vez facilitó la conformación de grupos de seguridad privada en el pasado.

Sin embargo, el riesgo sigue siendo mayor para líderes y representantes de víctimas que hoy se enfrentan a amenazas. Consultada la Fiscalía General de la Nación y el Sistema de Información de Justicia y Paz – SIJYP acerca de la cifra de investigaciones por homicidios a víctimas del conflicto armado, líderes de víctimas y defensores de DDHH en el departamento del Cesar, se obtuvo como resultado que entre el 25 de julio de 2005, fecha de creación de la Dirección de Fiscalías Nacional Especializada de Justicia Transicional, y el 31 de diciembre de 2014, figuran registrados en el departamento del Cesar 16.696 homicidios, sin poder determinar la condición específica de líder de víctimas o defensor de derechos humanos, dato que no sólo es alarmante por su alto número, sino porque revela la falta de capacidad por parte del Estado para garantizar la seguridad de dichas personas en la defensa de sus derechos y de la comunidad que representan.

#### ***6.1.5.5. Los segundos ocupantes***

En el imaginario colectivo se ha llegado a considerar que todo predio abandonado por parte de personas y familias que fueron obligadas a desplazarse, fue ocupado por un grupo al margen de la ley o un tercero con el consentimiento de éstos. Sin embargo, pensar en blanco y negro en este asunto fue cerrar la puerta a muchos casos que no se enmarcaban en esta tipología de situaciones. La Ley determina que la UAEGRTD debe identificar y comunicar el inicio formal de estudio de un caso de restitución, estableciendo un procedimiento para la entrega de pruebas documentales a través de las cuales el tercero acredite la forma en que adquirió el predio. Este tercero interviniente, en la etapa judicial es vinculado como “parte”<sup>8</sup> en el proceso de restitución.

---

<sup>8</sup> La Ley 1448 lo definió como “opositor” y determinó las actuaciones de la UAEGRTD para ellos. La Sentencia C-715 de 2012 consideró inexecutable este término, ordenando en cambio el uso de “parte”.

Esta situación no es un problema exclusivo del caso de restitución de tierras en el país. Según Leckie (2004), la segunda ocupación ocurre poco tiempo después de la huida de los refugiados o de las personas internamente desplazadas, ya sea por ocupantes oportunistas o por programas de gobierno, a veces con intenciones de favorecer a seguidores políticos, lo que llega a complicar aún más el manejo de este fenómeno. Este problema sigue dificultando hoy los procesos de restitución en Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Kosovo, Georgia, Latvia, Rumania, Azerbaiján, Armenia, Ruanda, Bután, Sri Lanka, Palestina y otros lugares. Para analizar un caso particular, el caso de Alemania Oriental durante su transición tras la caída del muro de Berlín, el proceso de restitución tenía el deber de manejar no sólo las consecuencias del conflicto, sino también el fenómeno de despojos sucesivos en manos de diferentes actores. Para ello se estableció la población objeto de la política de restitución de bienes, constituyendo la improcedencia de la restitución de bienes despojados durante la ocupación soviética. Además determinó temporalmente las reclamaciones de restitución, hecho que facilitó el desarrollo de la política, así como la decisión de restituir a una parte de la población e indemnizar a otra (Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, 2010).

En Colombia, con el desarrollo del proceso de restitución de tierras se evidenció que esa persona que hoy ocupa un predio y se le informa del trámite administrativo que adelanta la UAEGRTD, no constituye necesariamente un actor armado o colaborador del mismo; ese tercero interviniente en la Ley 1448 de 2011, es cualquier persona natural o jurídica que al momento de iniciar el proceso de restitución sobre un predio, ostente la calidad de propietario, poseedor u ocupante del mismo y por tanto considere que tiene derechos sobre el predio abandonado o despojado<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> De acuerdo con el inciso 4 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 y las normas del Decreto 4829 de 2011.

Según la Estrategia de Acción de la URT en zonas microfocalizadas con terceros (UAEGRTD, 2014), “en el marco del proceso de restitución, la UAEGRTD ha conocido que en un porcentaje importante de los predios objeto de la política, tanto predios solicitados en restitución como los que figuran a cargo del Fondo de la Unidad, cuentan con familias asentadas allí, algunos con más de 15 años de ocupación. Las condiciones de llegada varía, en algunos casos se trató de negociaciones entre campesinos, hechas a bajos precios en el marco del conflicto armado; en otros casos los predios estaban abandonados y allí se asentó la población; también existen casos en los que un campesino adquirió la tierra luego de varias transacciones sobre el predio, desconociendo por completo el desplazamiento forzado de la víctima” (UAEGRTD, 2013, pág. 11). Entre ellos se cuentan los tenedores, aparceros o arrendatarios, que en principio son habitantes del predio y/o de quienes tienen una relación con la tierra de tipo productivo (agricultura, ganadería). En cuanto a su naturaleza, los predios pueden estar ubicados en zonas urbanas o rurales. Así, en un mismo predio puede confluir tanto un tercero interviniente en el proceso de restitución, como un segundo ocupante en el caso que sean personas diferentes.

La presencia de segundos ocupantes en predios en proceso de restitución, relaciona en muchos casos a comunidades enteras. Frecuentemente en altas condiciones de vulnerabilidad social, pobreza y miseria; en otros casos se trata de pequeños propietarios que dependen de la relación con el predio explotado para su sustento. En algunos casos la población se encuentra asociada a personerías jurídicas como cooperativas, Juntas de Acción Comunal o cualquier otra forma de organización comunitaria o de economía solidaria (UAEGRTD, 2014, pág. 6).

Teniendo en cuenta las numerosas transacciones que se pudieron generar sobre un predio desde hechos de violencia hasta la restitución y la informalidad de la propiedad de la tierra en las

transacciones entre campesinos; el gran acervo probatorio requerido para demostrar la buena fe exenta de culpa ante los jueces, es uno de los grandes problemas a los que se enfrentan los segundos ocupantes, quienes difícilmente resultarían vencedores en un proceso contencioso ante jueces, pues se encuentran en desventaja ante una institucionalidad fuerte y capacitada como lo es la UAEGRTD, que cuenta con todos los recursos para defender a las víctimas. Es un proceso tan asimétrico que puede configurarse en una vulneración al debido proceso por lo desigual de las partes.

Un caso puntual se evidenció en la parcelación El Toco del municipio de San Diego. Una víctima a la que se le restituyó su predio, fue víctima de una perturbación a la propiedad y unas presuntas amenazas por parte de un familiar de la persona que se encontraba en el predio antes de la sentencia de los magistrados. En el lugar se encontraron unas reses que no pertenecían al beneficiario de la restitución (UAEGRTD, 2013). A dicha inspección comparecieron funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras, el comandante de la Policía para la restitución de tierras – sede norte, el comandante del primer distrito de Policía y el procurador de tierras. Allí se levantó un acta en que se generaron compromisos para cada autoridad en el desarrollo de sus competencias, con el ánimo de garantizar el uso y goce tranquilo por parte del beneficiario de su parcela.

De no ser manejado de manera eficiente y oportuna el tema de los segundos ocupantes, el espiral de violencia seguiría alimentándose en el país en torno a la tenencia de la tierra, convirtiéndose el Estado en un ‘actor despojador’ al no considerar la situación particular de cada persona que ocupa hoy un predio solicitado en restitución, terceros que fácilmente pueden ser víctimas del conflicto o pobres históricos sin recursos diferentes a los que le brinda la tierra.

Personas en estas condiciones son susceptibles para un adoctrinamiento en armas como muestra de rebeldía contra la institucionalidad del Estado, hecho que para nada es nuevo en la historia de nuestro país.

## **6.2. Diagnóstico de la aplicación de la Ley de víctimas y restitución de tierras en el Cesar**

### **6.2.1. Desarrollo del proceso de restitución de tierras**

El trámite de una solicitud de restitución de tierras pasa por tres etapas, la administrativa en cabeza de la UAEGRTD quien es la entidad encargada por ley de manejar el Registro de Tierras Despojadas y/o Abandonadas Forzosamente – RTDAF, estudiar los casos presentados ante ella y representar a las víctimas ante los despachos judiciales si ellas lo requieren; una etapa judicial en cabeza de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras; y una etapa post fallo, en la que entran a asumir competencias diferentes entidades, de acuerdo a las órdenes emitidas en la sentencia. Se puede resumir así:

**Administrativa:** Estudio de las solicitudes para determinar su inclusión o no en el RTDAF. La inclusión es requisito de procedibilidad para pasar a la siguiente (Art. 76 y 83 Ley 1448 de 2011).

**Judicial:** Presentación de demandas ante Judicatura especializada en la materia, quien toma la decisión final sobre la restitución o no de un inmueble (Art. 86 al 90 Ley 1448 de 2011).

**Post restitución:** Ordenada la restitución por parte de un juez, la UAEGRTD articula esfuerzos y proyectos que generen condiciones óptimas para el goce efectivo de derechos de las víctimas y una restitución sostenible (Art. 97 y 159 de la Ley 1448 de 2011).

De conformidad con la Ley 1448 de 2011 y los Decretos 4829 de 2011 y 599 de 2012, la implementación de la restitución de tierras está orientada por los principios de gradualidad y progresividad, atendiendo a los siguientes criterios:

- Situación de seguridad
- Densidad Histórica del despojo
- Existencia de condiciones para el retorno

Ello significa que la UAEGRTD solo puede entrar a estudiar los casos ubicados en zonas previamente microfocalizadas, es decir, aquellas que reúnan los tres criterios antes señalados.

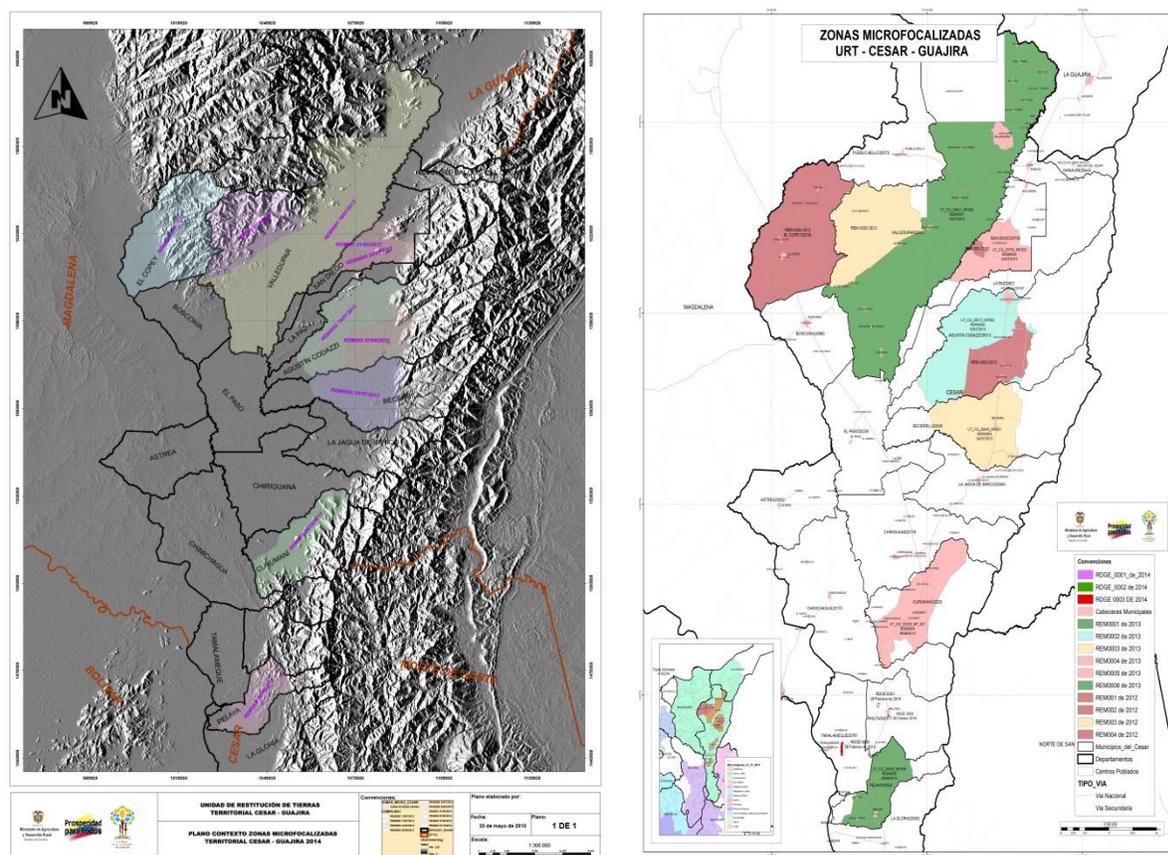
### **6.2.2. La Unidad de Restitución de Tierras, Territorial Cesar – La Guajira**

La función de la UAEGRTD de administrar el Registro de Tierras Despojadas a través del trámite administrativo en cabeza de la entidad, demanda en gran medida en el acompañamiento de otras entidades, especialmente las del sector público, para la recopilación de la información. Así mismo, el gestionar ante éstas trámites que se requieren en el desempeño de sus funciones. Como se señaló anteriormente, uno de los obstáculos que ha enfrentado la restitución de tierras ha sido la coordinación y cooperación institucional, siendo ésta primordial para dar celeridad a las solicitudes de inclusión de predios.

Además del obstáculo señalado, uno de los retos que viven tanto funcionarios administrativos como los judiciales, es la tarea de llevar con imparcialidad y objetividad los procesos de restitución de tierras; no solo por el contexto social en que se desarrolla pues, particularmente en Valledupar, existe una cercanía entre sus habitantes donde las familias se conocen entre sí por ser un municipio de poco menos de 500.000 habitantes, sino también porque ese mismo

conocimiento popular entre linajes vallenatos, implica confrontación y riesgo de seguridad para la vida e integridad de estos servidores públicos.

Sin embargo, el reto ha sido aceptado, y desde el año 2012 funciona la oficina territorial Cesar – Guajira de la UARGRTD en la ciudad de Valledupar, la cual, a corte del 31 de diciembre de 2014, supera las cuatro mil solicitudes de restitución. Es el tercer departamento con más reclamaciones de tierras en Colombia según el portal verdadabierta.com, además, pese al avance lento en sus primeros años, comenzó a tomar impulso en el año 2014 (Verdad Abierta, 2014).



**Figura 10. Zonas microfocalizadas Territorial Cesar - Guajira.**

Fuente: UAEGRTD Cesar – La Guajira.

Hasta el año 2014, como se evidencia en la Figura 10, el departamento contaba con 13 zonas microfocalizadas, es decir, áreas que contaban con las condiciones de seguridad y retorno para poder ser intervenidas, hecho que permitió el estudio de solicitudes presentadas en dichos territorios. Mediante el trabajo conjunto de las áreas catastral, social y jurídica, comenzó la labor de identificación de predios, construcción de documentos de análisis de contextos y recaudación del acervo probatorio para documentar los casos presentados ante la territorial. Ello trajo como resultado las cifras que se relacionan en las Tablas 9, 10, 11 y 12.

Tabla 9:  
Solicitudes de inscripción en el RTDAF a 30 de noviembre de 2014

<b>MICROZONA</b>	<b>SOLICITUDES DE INSCRIPCIÓN AL RTDAF</b>
REM 001 del 22 de mayo de 2012, municipio de <b>San Diego.</b>	98
REM 002 del 17 de agosto de 2012, municipio de <b>Agustín Codazzi.</b>	217
REM 003 del 27 de agosto de 2012, municipio de <b>Valledupar.</b>	334
REM 004 del 1 de octubre de 2012, municipio de <b>El Copey.</b>	466
REM 0002 del 19 de julio de 2013, municipio de <b>Agustín Codazzi.</b>	72
REM 0001 del 19 de julio de 2013, municipio de <b>Valledupar.</b>	390
REM 0003 del 24 de julio de 2013, municipio de <b>Becerril.</b>	226
REM 0004 del 24 de julio de 2013, municipio de <b>Curumani.</b>	164
REM 0006 del 08 de agosto de 2013, municipio de <b>Pelaya.</b>	187
REM 0005 del 24 de julio de 2013, municipio de <b>San Diego.</b>	97
RDGE 0001 de 28 de febrero de 2014, municipio de <b>Pailitas.</b>	2
RDGE 0002 de 3 de marzo de 2014, municipio de <b>Pailitas.</b>	19
RDGE 0003 de 3 de marzo de 2014, municipio de <b>Tamalameque.</b>	13
<b>TOTAL</b>	<b>2285</b>

Fuente: UAEGRTD Territorial Cesar – La Guajira

A 30 de noviembre de 2014, las solicitudes aptas para estudio fueron de 2285, siendo Valledupar el municipio con mayor número de solicitudes por tener dos zonas aptas para estudio. En segundo lugar se encuentra El Copey, pues todo el municipio es apto para el estudio de los casos. Le siguen Becerril y Agustín Codazzi, municipios donde la actividad de la industria de palma africana y la minería ocasionaron un gran número de casos de abandono y despojo de tierras.

Tabla 10:  
**Solicitudes con decisiones de fondo**

<b>MICROZONA</b>	<b>SOLICITUDES INSCRITAS</b>
REM 001 del 22 de mayo de 2012, municipio de <b>San Diego. EL TOCO</b>	50
REM 002 del 17 de agosto de 2012, municipio de <b>Agustín Codazzi.</b>	45
REM 003 del 27 de agosto de 2012, municipio de <b>Valledupar.</b>	90
REM 004 del 1 de octubre de 2012, municipio de <b>El Copey.</b>	20
REM 0003 del 24 de julio de 2013, municipio de <b>Becerril.</b>	4
REM 0004 del 24 de julio de 2013, municipio de <b>Curumaní.</b>	2
REM 0006 del 08 de agosto de 2013, municipio de <b>Pelaya.</b>	8
REM 0005 del 24 de julio de 2013, municipio de <b>San Diego.</b>	1
RDGE 0001 de 28 de febrero de 2014, municipio de <b>Pailitas.</b>	2
RDGE 0002 de 3 de marzo de 2014, municipio de <b>Pailitas.</b>	4
RDGE 0003 de 3 de marzo de 2014, municipio de <b>Tamalameque.</b>	14
<b>TOTAL</b>	<b>240</b>

Fuente: UAEGRTD Territorial Cesar – La Guajira

Para el año 2014, se tomaron 550 decisiones de fondo, de las cuales en 240 se determinó que fueran inscritas al Registro de Tierras Despojadas y/o Abandonadas Forzosamente – RTDAF,

mientras que en los casos restantes se determinó el no inicio de estudio formal o la no inscripción en el Registro.

Tabla 11:  
Número de solicitudes recibidas

SOLICITUDES RECIBIDAS 2012 - 2013		No. DE HECTÁREAS
Zonas microfocalizadas	1985	94176,71351
Zonas no microfocalizadas	2053	106726,1089
<b>TOTAL</b>	<b>4038</b>	<b>200902,8224</b>

Fuente: UAEGRTD Territorial Cesar – La Guajira



Figura 11. Número de solicitudes recibidas microfocalizadas y no microfocalizadas.

Fuente: UAEGRTD Territorial Cesar - La Guajira

Tabla 12:  
Porcentaje de avance de estudio de solicitudes

AÑOS	SOLICITUDES EN ZONA MICRO	SOLICITUDES CON INICIO + NO INICIO DE ESTUDIO	PORCENTAJE AVANCE INICIO DE ESTUDIO
2012 - 2013	1985	877	44%
2014	2184	1523	70%

Fuente: UAEGRTD Territorial Cesar - La Guajira

Mientras que a corte de diciembre de 2013 el número de solicitudes aptas para estudio fue de 1985, para el 2014 la cifra se ubicó en 2184, con lo cual hubo un aumento de 199 casos. Para el año 2013 hubo un avance del 44% en el estudio de solicitudes para decidir su estudio formal, mientras que en el año 2014, con un mayor número de solicitudes, el avance fue del 70%, lo que muestra un incremento en el rendimiento a la hora de estudiar las solicitudes, resultado de la experiencia alcanzada por la entidad.

### **6.2.3. Juzgados civiles del circuito y tribunal de Cartagena especializado en restitución de tierras**

La existencia de los funcionarios judiciales encargados de ordenar las diferentes medidas de reparación que acompaña la restitución jurídica y material de los predios objeto de abandono y despojo forzado, deben su existencia a la Ley 1448 de 2011, pues su procedimiento especial en el marco de Justicia Transicional demandaba una flexibilidad en todas las etapas del proceso y un desarraigo de las rigurosas solemnidades del derecho civil, propias de los operadores judiciales. Según el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2014), “la jurisdicción creada para llevar a cabo el proceso de restitución de tierras tiene como objetivo garantizar el reconocimiento y el cumplimiento de derechos de las víctimas del conflicto armado, entre ellos el derecho fundamental a la restitución y a la formalización de tierras, y medidas complementarias dirigidas a reparar y transformar la vida de estos ciudadanos.

En la tarea de restituir existe un desafío para los funcionarios judiciales: el superar la formación civilista revestida de formalidades y rigurosidad solemne para darle paso a la flexibilidad propia de las normas aplicadas en la Justicia Transicional. En este sentido, se hace

imperativa la aplicación de los principios de favorabilidad pro víctima y *pro personae* (*pro homine*), con la intención de procurar el equilibrio entre las víctimas en condición de vulnerabilidad, y una contraparte que puede estar en cabeza de un gran hacendado, una empresa industrial del campo o una multinacional poderosa. Según Garay Salamanca y Vargas Valencia (2012), la duda siempre debe estar a favor de la víctima como analógicamente opera en el derecho laboral, así como el decreto de pruebas de oficio y la exoneración de la carga probatoria.

La inexperiencia en justicia transicional y los criterios rígidos de contenido jurídico y procedimental, ha traído consecuencias como las que presenta la Fundación Forjando Futuros (2014) en un análisis de 500 sentencias: el 21% de las órdenes no son claras, el 76,6% de las órdenes no dispone plazo para su ejecución y el 84,4% no establece mecanismos de seguimiento para su cumplimiento. Dichas sentencias evidencian la complejidad de armonizar normas propias de la Justicia Transicional con ramas del derecho como lo son el de familia, bienes, sucesiones, regímenes ambiental, minero y de hidrocarburos, notarial, registral, entre otros, considerando que en ciertos casos éstos regímenes pueden resultar excluyentes entre ellos a la hora de ser implementados, viéndose el operador jurídico obligado a ponderar intereses y derechos en juego, procurando siempre la alternativa que resulta más beneficiosa para la víctima.

En el departamento del Cesar se han presentado hasta el año 2014 demandas que representan un total de 192 derechos.

- Actualmente, existen 110 demandas en manos de los Jueces y/o Magistrados especializados en Restitución.

- En 72 de ellas, ya se surtió el trámite judicial, y se está a la espera que sean proferidos los fallos, lo que sin duda impactará de manera positiva la aplicación de la política pública de restitución de tierras en el departamento.
- 28 de esas superan el año de haber sido enviadas al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena para fallo.
- Existen 19 sentencias que ordenan la restitución de 841 Has. de tierra a víctimas del conflicto armado interno y que benefician a más de 85 personas.

Según informe de la Contraloría General de la República (2013), se logró evidenciar que existen causas de inadmisión de solicitudes de restitución presentadas por parte de la UAEGRTD ante los jueces especializados, donde el juez debió valorar la necesidad y pertinencia de las inadmisiones dentro de un contexto pro víctima y de Justicia Transicional. Las más recurrentes en el departamento del Cesar fueron:

1. No se aporta certificado de tradición y libertad o de avalúo catastral.
2. Existen errores en el informe técnico predial.
3. Falta de acreditación del parentesco del núcleo familiar del solicitante.
4. No se indican fechas exactas de los hechos de violencia y de los actos de posesión en el predio objeto de demanda.
5. No se señala la edad y el domicilio del solicitante.
6. Existen inconsistencias en los números prediales aportados en el escrito de la demanda y el Informe Técnico Predial.
7. Falta de identificación e individualización del predio.
8. No se aporta levantamiento topográfico de los inmuebles objeto de restitución.
9. No coinciden los hechos con las pretensiones del reclamante.

10. Incongruencias entre la información jurídica y la georreferenciación del inmueble.
11. Falta de autorización expresa por parte de los solicitantes para que la UAEGRTD ejerza representación judicial.

En relación con lo anterior, es claro que el juez exige requisitos adicionales para las solicitudes que no están señaladas taxativamente en el artículo 84 de la respectiva ley, exigencias extralegales que dilatan el proceso haciéndolo más lento e ineficiente.

#### **6.2.4. Fortalezas y debilidades de la restitución de tierras desde la óptica de las víctimas**

El día 11 de diciembre de 2014 se llevó a cabo la rendición de cuentas de la gestión hecha por la Unidad de Restitución de Tierras, Territorial Cesar – Guajira, de su gestión en los años 2012 y 2013, como también los avances en el año 2014. En el evento participaron líderes de víctimas, representantes de las instituciones convocadas, autoridades responsables que hacen parte del SNARIV y ciudadanía en general presente.

Una de las actividades de la rendición de cuentas fue la conformación de mesas de trabajo en las que participaron en forma conjunta todos los convocados y el objetivo era escuchar a las víctimas para conocer su percepción del proceso de restitución de tierras y tener una idea directa del impacto que ha tenido la restitución de tierras en esta población, en la perspectiva de tomar las medidas necesarias encaminadas a corregir las falencias en el trámite. En el ejercicio se dio un espacio para que las víctimas de abandono y despojo, destinatarias últimas de la restitución de tierras, expusieran las fortalezas y debilidades que han detectado a lo largo de estos años, con el

ánimo de identificar la institución o instituciones responsables para la aplicación de los correctivos del caso.

A continuación se toma como muestra tres grupos pertenecientes a las zonas micro focalizadas de Pelaya, El Copey y Becerril, que hacen parte de las 10 zonas aptas para la restitución hasta el año 2014, haciendo una síntesis de lo que manifestaron las víctimas identificando las ideas que predominaron en el ejercicio.

Tabla 13:  
**Percepción del proceso de restitución de tierras**

FORTALEZA	DEBILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE
<p>Servicio amable, el sentido humano, seriedad, confidencialidad, transparencia, honestidad y la buena atención por parte de los funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras.</p> <p>El reconocimiento de las víctimas al restablecer sus derechos genera una esperanza y son muestra de apoyo por parte de la institución que restaura la confianza de las víctimas.</p> <p>Ha aumentado la confianza hacia la Unidad de Restitución de Tierras, lo que ha motivado a que las personas acudan a reclamar sus derechos.</p> <p>Capacitación, conocimiento y dominio del tema por parte de los funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras.</p> <p>Igualdad de trato tanto a solicitantes como a los actuales ocupantes de las tierras, haciendo referencia al respeto a su opinión y participación en el proceso.</p> <p>La agilidad con que se resolvió el proceso tanto en la etapa administrativa como en la judicial.</p> <p>Los elementos con los que cuenta la Unidad en los procesos de restitución.</p> <p>Reivindicación justa de derechos que se constituye en un paso legítimo para la paz.</p>	<p>Demoras en el proceso. No se cumplen los tiempos en la etapa administrativa. Lentitud en el proceso puede generar angustia.</p> <p>No siempre se garantiza la seguridad a las víctimas.</p>	<p>URT - Jueces y Magistrados especializados en Restitución de Tierras</p> <p>Fuerza Pública (Policía – Ejército)</p>

---

Falta de apoyo económico durante el proceso de restitución	UARIV o Existe (vacío jurídico)
No siempre se brinda un acompañamiento “idóneo” (permanente) a las víctimas.	URT
Falta más socialización del tema de restitución en la zona rural con el fin de evitar malas interpretaciones a la ley y evitar que vivos se aprovechen de las víctimas y que no se genere conflicto.	URT
No se garantiza el debido proceso en la etapa administrativa.	URT
Tienen que tener en cuenta el enfoque diferencial en los procesos	URT - Jueces y Magistrados especializados en Restitución de Tierras
Hay que cumplir con los tiempos en el momento de desarrollar los proyectos productivos y que se haga una veeduría al operador que maneja estos proyectos.	URT – Fondo URT

---

Fuente: UAEGRTD Territorial Cesar - La Guajira

La necesidad de reparar a las víctimas que guardan en su memoria una historia de guerra, sangre, muerte y olvido es una deuda que el Estado debe saldar, razón por la cual es de gran relevancia tener en cuenta sus percepciones y apreciaciones en el desarrollo de la restitución de tierras para ajustarlas a los imprevistos y realidades que se han presentado en su aplicación, principalmente con los millones de campesinos, grupos étnicos y demás habitantes legítimos que han trabajado la tierra, que durante años han visto su sustento y sus sueños frustrados por culpa de un conflicto armado que facilitó no solo el abandono y despojo de tierras, sino también la ocupación ilegal de millones de hectáreas con vocación agrícola.

Por esta razón, surge la necesidad de materializar un plan de reparación integral a las víctimas que se encuentran en medio del conflicto armado, con el fin de minimizar sus temores y asegurarles un bienestar psicológico, físico y familiar, permitiéndoles de esta manera desarrollar habilidades de emprendimiento social en donde puedan desempeñar actividades orientadas a la legalidad.

Teniendo en cuenta su condición de víctimas y sin dejar a un lado su condición humana, es importante que el Estado brinde a estas personas, una atención humanitaria y una asistencia oportuna e inmediata, generando así la confianza y la seguridad de las personas afectadas.

## 7. Conclusiones y Recomendaciones

Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, el proceso de restitución de tierras en el Cesar tiene desafíos que no son ajenos a los presentados en otras experiencias internacionales, con la particularidad que dicha labor en nuestro contexto, se desarrolla en medio del conflicto armado. Este escenario en el departamento revela una aparente lentitud en los trámites de las solicitudes para la entrega material y jurídica de las tierras a víctimas de abandono y despojo forzado, pero también revela un desafío por parte del Gobierno a materializar la reparación integral a víctimas del conflicto armado a pesar de los obstáculos que se presentan. Con este marco, se puede concluir que:

El conflicto armado sigue vigente en el departamento del Cesar. Si bien la desmovilización de los grupo paramilitares atenuó en alguna medida la dinámica de violencia en el Cesar, es evidente que muchos de los integrantes de estas estructuras se reagruparon en bandas criminales que, sumada a la importancia geopolítica del territorio, han facilitado su consolidación mediante actividades económicas ilícitas como el contrabando, el tráfico de drogas y la lucha por el control político y territorial. Su impacto ha generado en todos los municipios del departamento, especialmente los más vulnerables, una ininterrumpida ola de violencia con casos de homicidios, secuestros, extorsiones y desplazamientos que siguen vigentes.

Vale la pena destacar que a pesar de los golpes dados a los cabecillas de grupos guerrilleros, en el departamento sigue haciendo presencia las FARC y el ELN, grupos que se aprovechan de accidentes geográficos como la Serranía del Perijá y la Sierra Nevada de Santa Marta para refugiarse, mantener operaciones militares y actividades económicas ilícitas.

Así mismo, en el departamento existe una crisis de gobernabilidad asociada no sólo a la corrupción, la exclusión social y el clientelismo propio del Cesar, sino también a las alianzas del pasado entre política y paramilitarismo, fenómeno que se gestó en líderes con influencia regional y nacional. El respaldo político y económico por parte de estos grupos armados al margen de la ley a candidatos de las tradicionales casas políticas del departamento involucró a servidores públicos de todos los órdenes, es decir, congresistas, gobernadores, alcaldes, concejales y diputados, que sumada a la complacencia de sus partidos, se extendió a las demás instituciones del departamento. Hoy por hoy muchos que hicieron parte de esas estructuras paramilitares siguen vigentes en la política local sin ser alcanzados por la verdad, mucho menos por la justicia, por lo que la clase dirigente del departamento tiene poco interés en el avance de la restitución de tierras, no sólo por estar ligada a intereses de sus viejos aliados, sino por comprometer intereses económicos de grandes capitales que respaldan financieramente sus campañas.

Por otra parte, la falta de actualización y modernización en la identificación de los predios hace lento el proceso a la hora de individualizar los predios a restituir. En este sentido, es imperativo el fortalecimiento del Instituto Geográfico Agustín Codazzi tanto en tecnología, como en su nómina. Los métodos actuales son imprecisos, sumado al hecho que la actualización de los predios está bajo la discrecionalidad de los usuarios, así como la información que ellos suministran basados en la buena fe. La información que arroja el IGAC se caracteriza por inconsistencias como la que poseen las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, hecho que revela la falta de uniformidad y consolidación en los registros institucionales de predios en el departamento.

En otro orden de ideas, las instituciones involucradas en el suministro de la información y protección a población víctima de abandono y despojo forzado funcionan deficientemente, pues en el marco de sus funciones se les exige y demanda una carga que no estaba prevista, lo que trae como consecuencia una demora en el suministro de la información y en la operatividad de sus funciones, hecho que resulta perjudicial teniendo en cuenta el poco acervo probatorio con que muchas veces cuentan las víctimas.

Así mismo, el diseño de la Ley dejó vacíos para el manejo de casos con escasez probatoria y los segundos ocupantes, por lo que es necesaria una reglamentación que fortalezca jurídicamente la restitución de tierras, y comience a dar soluciones a los imprevistos que se han presentado en su desarrollo.

Los juzgados y tribunales especializados en restitución de tierras fueron creados para garantizar el derecho a la restitución y la formalización de la tierra, siendo este un derecho fundamental. Sin embargo, estos funcionarios judiciales se han caracterizado por la falta de flexibilidad en la interpretación de las normas jurídicas que pudiesen resultar contrarias en tiempos ordinarios, desconociendo que la Ley 1448 de 2011 que consagra la restitución de tierras está pensada en un marco de Justicia Transicional. Este hecho genera traumatismo y retardo en el cumplimiento efectivo de los derechos de las víctimas de abandono y despojo forzado de tierras.

En cuanto a las sugerencias, ellas involucran no solo a las autoridades departamentales y municipales, sino también al Gobierno Nacional:

Es imperativo que desde el Gobierno se opte por mecanismos por fuera de la órbita judicial que procuren la construcción de una verdad en el departamento del Cesar, es decir, una Comisión de la Verdad, como instrumento idóneo para alcanzar una verdad completa, construida de

manera conjunta por los múltiples actores y ajena a un proceso judicial que se ve entorpecido por las formalidades y ritualidades propias de su naturaleza. Para fortalecer esta labor, es necesario que se identifique y reconozca el componente político y socioeconómico del conflicto vigente, que no sólo servirá para la construcción de la verdad, sino que también permitirá combatir las estructuras económicas que sustentan a los grupos armados al margen de la ley, particularmente en la concentración de la tierra.

Es necesaria la implementación de medidas eficaces que erradiquen y eviten tanto el fenómeno del abandono y despojo de tierras, para lo cual debe resolverse el problema del desplazamiento forzado. Para ello se requiere la intervención y colaboración no solo del Estado y sus instituciones, también se requiere la intervención de la sociedad civil, el sector privado, otros Estados y organismos internacionales que procuren la protección y ayuda a víctimas, no solo con el desarrollo de una agenda, sino también con el aporte de recursos.

Para que estas soluciones sean duraderas, no solo basta con la consecución de la paz, es necesario que se establezca un diálogo político desprovisto de apasionamientos ideológicos, donde se hagan partícipes los diferentes colores de los partidos, y que sea capaz de tomar el tema de víctimas y restitución de tierras no como una política de gobierno, sino como una política de Estado capaz de desarrollarse siendo indiferente a los cambios de partido en el poder.

La formulación de unas políticas públicas integrales que sean pensadas acorde a las realidades del departamento, con el asesoramiento de organismos nacionales e internacionales en el tema, y que sean capaz de construir un desarrollo agrario incluyente y concertado, fortalecer las instituciones que intervienen en el proceso, coordinar el trabajo armónico de las mismas, intervenir en los cuellos de botella que entorpecen el eficiente desarrollo de la restitución de

tierras y capacitar de manera continua al componente humano tanto para el trato como para la toma de decisiones que involucren a víctimas. Dichas políticas serían coordinadas desde un comité del cual hagan parte los ministerios y superintendencias, instituciones como el IGAC, INCODER, y entes públicos y privados que conocen e intervienen en los procesos de restitución, para que dicho cuerpo colegiado sea imitado en el Cesar por el gobierno departamental, con el ánimo de tener coherencia entre las directrices nacionales y seccionales en el trato de las víctimas.

El fortalecimiento normativo de la Ley 1448 de 2011 que procure superar la anomia y la antinomia que han generado una amplia interpretación propia de las ambigüedades de esta Ley. Para ello es necesario un acercamiento con las realidades que ha enfrentado la norma en las regiones, para lo cual es necesario escuchar a servidores públicos que trabajan en el proceso, víctimas e inclusive actores armados que se han incorporado a la vida civil.

En cuestión de seguridad en medio del conflicto armado, es imperativo no solo la firma de los diálogos de paz, sino también un acercamiento a grupos emergentes al margen de la ley para un sometimiento a la justicia. En este sentido, el Gobierno nacional debe exigir de la gobernación del Cesar la adopción de medidas que armonicen con las adoptadas por la Unidad Nacional de Protección que procuren la garantía de la seguridad para líderes de la restitución de tierras, funcionarios y defensores de derechos humanos que participan y asisten a reclamantes de tierras. Dichas medidas de protección deben apuntar a factores estructurales de riesgo que promuevan un real desmantelamiento de las estructuras militares, políticas y económicas de los grupos paramilitares, el esclarecimiento de la verdad en relación con los vínculos de la clase dirigente del departamento y los grupos al margen de la ley, particularmente con el paramilitarismo, y una

efectiva investigación y juzgamiento a responsables de actos que infrinjan los DDHH y el DIH, para procurar una garantía de no repetición en la comisión del delito de desplazamiento forzado y el despojo de bienes.

Es indispensable tanto para el Gobierno Nacional como para el local la optimización en la coordinación institucional con responsabilidad en el proceso de restitución de tierras, como también un fortalecimiento institucional de las mismas que se compadezca de las realidades que se han presentado en su desarrollo y que permita sortear los obstáculos presentados por la insuficiencia estructural en recurso humano y tecnológico.

En este sentido, es urgente una actualización catastral y la formalización de la propiedad de la tierra que permita la armonización institucional de la información de predios entre el IGAC y las Oficinas de Instrumentos Públicos que den certeza y mayor confiabilidad en la información institucional. Además, fortalecer la Ley 1448 de 2011 en sus vacíos normativos relacionados con la escasez probatoria, el manejo de segundos ocupantes y terceros de buena fe, todo ello con el fin de evitar fallos en diferentes sentidos en casos similares, así como también la vulneración de derechos de víctimas y personas que adquirieron derechos en forma legítima.

De la misma forma, se requiere una selección más rigurosa de jueces y magistrados en restitución de tierras, con la implementación de la carrera judicial para los que hoy están en profesionalidad; mediante un concurso que mida las capacidades de los participantes, particularmente en la interpretación de la Justicia Transicional.

## Lista de referencias

- ACNUR. (26 de Mayo de 2011). *Colombia: ONU aplaude aprobación de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Recuperado el 6 de Agosto de 2015, de UNHACR - ACNUR: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/colombia-onu-aplaude-aprobacion-de-ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras/>
- ACNUR. (2012). Las tierras de la población desplazada. *Operación Colombia*.
- Agencia Prensa Rural. (13 de Diciembre de 2012). *La restitución de tierras en el Cesar: Entre la esperanza y la frustración*. Recuperado el 6 de Junio de 2015, de [prensarural.org](http://prensarural.org/spip/spip.php?article9825): <http://prensarural.org/spip/spip.php?article9825>
- Amnistía Internacional. (2012). *Colombia: La Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras*. Madrid, España: Editorial Amnistía Internacional (EDAI).
- Arnson, C., & Zartman, I. W. (2006). Economías de guerra: la intersección de necesidad, credo y codicia. En M. Mesa, & M. González, *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo: Anuario CIP 2006* (págs. 121 - 144). Barcelona: Icaria; Centro de Investigación para la Paz.
- Arraiza, J.-M., & Öhman, L. (2009). Desplazados romaníes de Kosovo y derechos de propiedad. *La Apatridia*, 43-45.
- ASDI y PNUD. (2010). *Cesar: Análisis de la conflictividad*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Ávila, A. F. (2012). *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2010). *Informe sobre el derecho a la restitución de las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: CCJ.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. (2013). *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia*. Costa Rica: OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Informe 2011. Situación de los derechos humanos en Colombia Cap. IV*. Recuperado el 6 de Junio de 2015, de [viva.org.co](http://viva.org.co): [http://viva.org.co/pdfs/victimas/CIDH\\_INFORME\\_2011\\_Cap4Colombia.pdf](http://viva.org.co/pdfs/victimas/CIDH_INFORME_2011_Cap4Colombia.pdf)
- Comité Jurídico Interamericano. (1992). *Dictamen legal sobre la decisión del Tribunal Supremo de Estados Unidos de América, OAS Doc. CJ/RES. II-15/92, par. 10*. Washington: Comité Jurídico Interamericano.

- Contraloría General de la República. (2013). *II Informe de seguimiento al proceso restitución de tierras. Sistema de indicadores de la CGR para el seguimiento y monitoreo a la restitución de tierras*. Bogotá: CGR.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia T 025* . Bogotá: República de Colombia.
- Corte Suprema de Justicia. (15 de Febrero de 2007). *Sentencia Aprobado acta No. 18 Bogotá, D. C.* Recuperado el 5 de Junio de 2015, de Equipo Nizkor:  
<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/parapol.html>
- Diario El Pílon. (31 de Enero de 1996). El Flagelo del secuestro se intensificó en el Cesar. *Diario EL Pílon*, pág. 6.
- Díaz Gómez, C. E. (2010). *Tareas Pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*. Bogotá: ICTJ.
- Dodson, A., Kurban, D., Betül Çelik, A., Yüksek, D., & Cordero, I. C. (2010). *Reparar el destierro: lecciones para la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia desde la experiencia comparada*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- El Espectador. (7 de Mayo de 2013). '*Ejército anti-restitución de tierras' amenaza a ocho periodistas en Valledupar*. Recuperado el 5 de Junio de 2015, de elespectador.com:  
<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/ejercito-anti-restitucion-de-tierras-amenaza-ocho-perio-articulo-420633>
- El Tiempo. (30 de Agosto de 2008). *30 por ciento de mina de carbón a cielo abierto más grande de Latinoamérica es de narcoparamilitar*. Recuperado el 5 de Junio de 2015, de eltiempo.com: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4492514>
- Estrada, M. d., & Rodríguez, N. M. (2014). La política de tierras para la población desplazada 2001-2011: de la protección a la restitución. *Estudios Socio-jurídicos. Bogotá. 16 (1). Enero - Junio*, 75-121.
- FAO; CNR (IDMC); OCHA; ONU-Hábitat. (2007). *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los "Principios Pinheiro"*. Turin, Italia: Multimedia Design and Production, International Training Centre of the ILO.
- FGN. (2010). *Informe de Gestión, agosto de 2009*. Bogotá: Fiscalía General de la Nación.
- Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado. (10 de Junio de 2015). Respuesta a Derecho de Petición 20155900021971. Bogotá, D.C., Colombia.
- Fiscalía Nacional Especializada de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario. (6 de Mayo de 2015). Respuesta a Derecho de Petición 201553000458801. Bogotá, D.C., Colombia.
- Fundacion Forjando Futuros. (Septiembre de 2014). *500 Sentencias. Así fallan los jueces de tierras ¿Cumplirá el gobierno sus órdenes?* Recuperado el 6 de Junio de 2015, de

- forjandofuturos.org: [http://www.forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras-asi-fallan-los-jueces\\_500-sentencias\\_septiembre-2014-fundacion-forjando-futuros.pdf](http://www.forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras-asi-fallan-los-jueces_500-sentencias_septiembre-2014-fundacion-forjando-futuros.pdf)
- Fundación Forjando Futuros. (2014). *Restitución de Tierras "Gota a Gota"*. Medellín: Fundación Forjando Futuros.
- Gamarra, J. (2005). *La caída del Cesar después del algodón*. Cartagena de Indias: Banco de la República.
- Garay Salamanca, L. J., & Vargas Valencia, F. (2012). *Memoria y reparación: elementos para una justicia transicional províctima*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gobernación del Cesar. (2014). *Gobernación del Departamento del Cesar*. Recuperado el 5 de junio de 2015, de Gobernación del Departamento del Cesar: <http://cesar.gov.co/c/index.php/es/>
- Gobernación del Cesar, UNGRD - PNUD. (2012). *Plan Departamental de Gestión del Riesgo*. Bogotá: Gobernación del Cesar, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo - UNGRD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, Proyecto Gestión Integral del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático Caribe.
- Guzmán Rodríguez, D. E., & Chaparro González, N. (2013). *Restitución de tierras y enfoque de género*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- HCHR Colombia; ACIDI Canadá. (2012). *Tierras y Derechos Humanos. Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional*. Bogotá: HCHR-ACDI.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. d. (2010). *Metodología de la investigación. Quinta edición*. México: Mc Graw Hill.
- Huertas Díaz, O. (2012). Organización gubernamental, dificultades y resultados de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Restitución de Tierras). *Diálogos de Saberes. No. 37. Julio - Diciembre. Bogotá*, 69-77.
- Human Rights Watch. (2013). *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia*. Estados Unidos de América: Human Rights Watch.
- HURI - AGE. (2010). *Programa Consolider Ingenio 2010 "El tiempo de los derechos"*. Madrid: HURI - AGE.
- IDMC - CNR. (2014). *Informe Global 2014: desplazados internos por los conflictos y la violencia*. IDMC - CNR.
- IDMC-CNR. (2008). Diez años de los principios rectores del desplazamiento interno. Orígenes y Desafíos. *Migraciones Forzadas*, 4.
- INDEPAZ. (2012). *VIII Informe sobre grupos narcoparamilitares*. Bogotá: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.

- Lair, E. (2003). Reflexiones acerca del terror en los escenarios de guerra interna. *Revista de Estudios Sociales*, no. 15, junio. Universidad de los Andes, 88 - 108.
- Las 2 Orillas. (22 de octubre de 2014). *Maquitos Figueroa, el terror de La Guajira, capturado en Brasil*. Recuperado el 5 de junio de 2015, de las2orillas.co:  
<http://www.las2orillas.co/marquitos-figueroa-el-terror-de-la-guajira-capturado-en-el-brasil/>
- Leckie, S. (2004). Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad. *El otro derecho*, número 31 - 32, agosto de 2014, ILSA, Bogotá, 81 - 150.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2012). *Indicadores Económicos del Departamento del Cesar*. Bogotá: MinComercio.
- MOE y CNAI. (2010). *Monografía Político Electoral. Departamento de Cesar 1997 a 2007*. Bogotá: Misión de Observación Electoral - MOE; Corporación Nuevo Arco Iris - CNAI.
- Moor, M., & Van de Sandt, J. (2014). *El Lado Oscuro del Carbón. La Violencia Paramilitar en la Zona Minera del Cesar, Colombia*. PAX, Los Países Bajos.
- Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. (2014). *Tendencias en la restitución y la distribución de la tierra en el 2013. Segundo reporte sobre el proceso de restitución*. Bogotá: ORRD.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos. (2005). *Algunos indicadores sobre la situación de Derechos Humanos en Cesar*. Bogotá: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos.
- OCHA. (Noviembre de 2007). *Infogramas. Situación Humanitaria Cesar. Análisis realizado sobre la situación humanitaria desde 01/01/06 - 15/11/2007*. Recuperado el 6 de Junio de 2015, de acnur.org: <http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/2210.pdf?view=1>
- Pinheiro, P. S., & Gómez, M. (2004). El derecho a la restitución de viviendas y propiedades bajo la ley internacional de derechos humanos. *El otro derecho*, número 31 - 32, agosto, 75 - 80.
- Proyecto Colombia Nunca Más. (s.f.). *El sur del Cesar: entre la acumulación de la tierra y el monocultivo de la palma - Informe Zona V*. Proyecto Colombia Nunca Más.
- Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. (2010). *Notas sobre el derecho a la restitución y experiencias internacionales de restitución de bienes. Documentos de trabajo*. Bogotá: Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada - ACCIÓN SOCIAL.
- Ramírez Cardona, O. H. (2013). La restitución de tierras. Acción constitucional para la protección de un derecho social fundamental. *Revista de Derecho Público No. 31*, 1-28.
- República de Colombia. (1994). *Decreto 3567 de 1994. Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada*. Bogotá: República de Colombia.

- República de Colombia. (1997). *Ley 387 de 1997. por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Bogotá: Congreso de Colombia.
- República de Colombia. (2011). *Ley 1448 de 2011. Ley de Víctimas y Restitución de tierras*. Bogotá: Congreso de la República.
- Restrepo Salazar, J. C., & Bernal Morales, A. (2014). *La cuestión agraria. Tierra y postconflicto en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S.
- Revista Semana. (14 de Abril de 2007). *Convivir y paras: amor a primera vista*. Recuperado el 5 de Junio de 2015, de semana.com: <http://www.semana.com/nacion/articulo/convivir-paras-amor-primera-vista/84546-3>
- Revista Semana. (22 de Octubre de 2014). *El hombre que inspiraba miedo*. Recuperado el 5 de Junio de 2015, de semana.com: <http://www.semana.com/nacion/articulo/alias-marquitos-marcos-figueroa-el-hombre-que-inspiraba-miedo/406753-3>
- Salinas, Y. (2009). *Protección y garantía del derecho a la propiedad y a las posesiones de las víctimas del conflicto armado interno*. Bogotá: ICTJ, PGN.
- Tribunal superior del Distrito Judicial de Bogotá. Sala de Justicia y Paz. (2014). *Sentencia a Juan Francisco Prada Márquez*. Bogotá: Tribunal superior del Distrito Judicial de Bogotá. Sala de Justicia y Paz.
- UAEGRTD. (2013). *La Buena fe exenta de culpa*. Bogotá: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Dirección Jurídica de Restitución.
- UAEGRTD. (2013). *Proceso: Inspección ocular a parcela 53 de El Toco con autorización del COLRT del 18 de septiembre de 2013*. Valledupar: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
- UAEGRTD. (2014). *Documento de Análisis de Contexto DAC Curumaní*. Valledupar: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Territorial Cesar - La Guajira.
- UAEGRTD. (2014). *Estrategia de Acción de la URT en zonas microfocalizadas con terceros*. Bogotá: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
- UNHCR - ACNUR. (2012). *Las tierras de la población desplazada. Operación Colombia*.
- Uprimny, R., Botero, C., Restrepo, E., & Saffon, M. P. (2005). *¿Justicia transicional sin transición? Reflexiones sobre verdad, justicia y reparación en Colombia*. Manuscrito. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (CJS).
- Uprimny-Yepes, R., & Sánchez, N. C. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 305 - 342.

- Verdad Abierta. (2 de Septiembre de 2008). *Desplazamiento y despojo de Tierras: estrategia paramilitar*. Recuperado el 5 de Junio de 2015, de verdadabierta.com:  
<http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/desplazados/210-desplazamiento-y-despojo-de-tierras-estrategia-paramilitar>
- Verdad Abierta. (20 de Octubre de 2010). *¿De dónde salieron los 'paras' en el Cesar?*  
Recuperado el 5 de Junio de 2015, de verdadabierta.com:  
<http://www.verdadabierta.com/despojo-de-tierras/2801-ide-donde-salieron-los-paras-en-cesar>
- Verdad Abierta. (26 de Octubre de 2010). *Cuando Mancuso y sus 'paras' eran pobres*.  
Recuperado el 5 de Junio de 2015, de verdadabierta.com:  
<http://www.verdadabierta.com/component/content/article/177-entrevista/2817-cuando-mancuso-y-sus-paras-eran-pobres>
- Verdad Abierta. (26 de Octubre de 2010). *Entrevista a 'El Samario'*. Recuperado el 10 de Julio de 2014, de youtube.com: <https://www.youtube.com/watch?v=pTK7uzxBsJU>
- Verdad Abierta. (1 de Diciembre de 2010). *'Paras' contaron cómo se crearon las Autodefensas del Sur del Cesar*. Recuperado el 5 de Junio de 2015, de verdadabierta.com:  
<http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/versiones/503-bloque-norte-autodefensas-campesinas-del-sur-de-cesar/2893-paras-contaron-como-se-crearon-las-autodefensas-del-sur-del-cesar>
- Verdad Abierta. (31 de Octubre de 2013). *Las convivir, motor de la guerra paramilitar*.  
Recuperado el 6 de Junio de 2015, de verdadabierta.com:  
<http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/juicios/5009-las-convivir-motor-de-la-guerra-paramilitar>
- Verdad Abierta. (Marzo de 2014). *En Cesar 94 procesos de restitución de tierras esperan fallo*.  
Recuperado el 22 de Junio de 2015, de verdadabierta.com:  
<http://www.verdadabierta.com/tierras/restitucion-de-bienes/5150-en-cesar-94-procesos-de-restitucion-de-tierras-esperan-fallo>
- Verdad Abierta. (Enero de 2014). *'Los Rastrojos' amenazan a líderes de tierras en el Cesar*.  
Recuperado el 6 de Junio de 2015, de verdadabierta.com:  
<http://www.verdadabierta.com/tierras/lideres-de-tierras/5092-los-rastrojos-amenazan-a-lideres-de-tierras-en-el-cesar>