

República de Colombia



Corte Constitucional

Secretaría General

ACCION SOCIAL



Rad No: 2008-418-069589-2
FECHA Rad.: 06-10-2008 03:00:10 PM DOSPINA
DEPENDENCIA: PROCESO JURIDICA

Bogotá D.C., seis (06) de octubre de dos mil ocho (2008).

Oficio No. A-1318/2008

Doctor
LUIS ALFONSO HOYOS ARISTIZABAL
DIRECTOR GENERAL
AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL
Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Ciudad

REFERENCIA: SENTENCIA T-025 DE 2004- AUTO MEDIANTE EL CUAL SE CORRE TRASLADO DE LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL Y POR LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO EN RELACIÓN CON LA SITUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TIERRAS PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

Respetado doctor Hoyos:

En cumplimiento de lo dispuesto mediante providencia fechada el tres (03) de octubre de 2008, proferida por el H. magistrado **MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA**, corro traslado a usted, "[...] de los documentos anexos al presente Auto con el fin de que, a más tardar el día **17 de octubre de 2008**, remitan a la Corte Constitucional sus observaciones y comentarios".

Atentamente,


MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Anexo: - Cuatro (4) documentos de 76, 9, 110 y 4 folios, y uno (1) de 74 páginas.
- Copia del mencionado auto, en 3 folios.

MVSM/mbv/yms.



03/10/2008 13:04

Call 12 No. 265 Palacio de Justicia 2° piso Bogotá D. C.
Tel. 3306000 Ext. 3201 y 3202 Fax: 3302022

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Segunda de Revisión

AUTO

Referencia: Sentencia T-025 de 2004 – Auto mediante el cual se corre traslado de los documentos presentados por el gobierno nacional y por la comisión de seguimiento en relación con la situación de los programas de tierras para la población desplazada

Magistrado Ponente:
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., tres (3) de octubre de dos mil ocho (2008)

El magistrado sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO

1. Que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, *“el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”*¹
2. Que el día 19 de agosto de 2008, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias, remitió a la Corte Constitucional el balance denominado *“Gestión Pública y Política de Tierras para la Población Desplazada por la Violencia en Colombia.”*
3. Que el día 3 de septiembre de 2008 la Comisión Colombiana de Juristas remitió a la Corte Constitucional información sobre la situación de la protección de tierras de la Asociación Campesina de Productos Alternativos de Simití.

¹ Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también la sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

4. Que el día 16 de septiembre de 2008 la Corporación Jurídica Yira Castro remitió a la Corte Constitucional un informe sobre la situación de tierras de la población desplazada.

5. Que en el mes de junio de 2008 la Comisión de Seguimiento envió su VI Informe del Proceso Nacional de Verificación, que guarda relación con la situación de tierras de la población desplazada.

6. Que es necesario que los funcionarios gubernamentales involucrados en el proceso de protección de tierras para la población desplazada, así como los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, las organizaciones de derechos humanos y los organismos internacionales que han participado en el proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, se pronuncien sobre el contenido de los documentos presentados ante la Corte Constitucional.

7. Que en la sesión técnica celebrada el 12 de septiembre de 2008, las organizaciones de mujeres desplazadas participantes en dicha sesión propusieron varios lineamientos para un programa de facilitación del acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas.

8. Que a fin de que la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional tenga suficientes elementos de juicio para estudiar la decisión a adoptar, solicitará al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director del INCODER, al Superintendente de Notariado y Registro, al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, y a las organizaciones de derechos humanos participantes en el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, se pronuncien sobre la información y las solicitudes contenidas en los documentos enviados a la Corte Constitucional sobre la situación de tierras de la población desplazada.

9. Que también es necesario invitar a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y al Comité Internacional de la Cruz Roja, para que si dichos organismos lo consideran pertinente y compatible con sus mandatos, envíen a la Corte Constitucional sus observaciones y recomendaciones en relación con la situación de tierras para la población desplazada.

RESUELVE

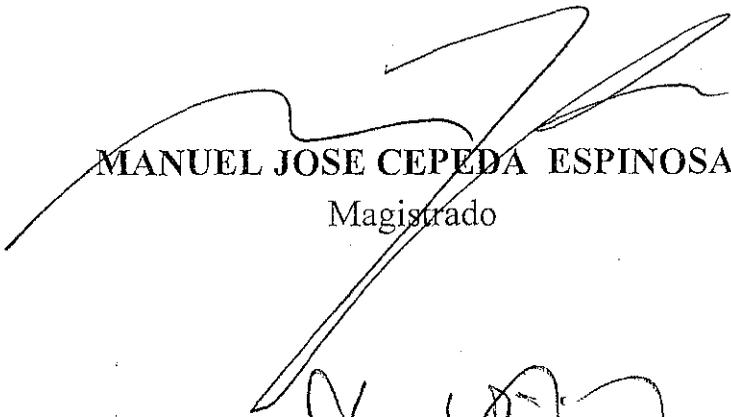
Primero.- CORRER TRASLADO al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director del INCODER, al Superintendente de Notariado y Registro, al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, de los documentos anexos al presente Auto con el fin de que, a más tardar el día **17 de octubre de 2008**, remitan a la Corte Constitucional sus observaciones y comentarios.

Segundo.- CORRER TRASLADO a la Comisión de Seguimiento de los documentos anexos al presente Auto con el fin de que, a más tardar el día **17 de octubre de 2008**, remitan a la Corte Constitucional sus observaciones y comentarios.

Tercero.- COMUNICAR a los representantes de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, que han participado en el proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, los documentos anexos al presente Auto con el fin de que, a más tardar el día **17 de octubre de 2008**, remitan a la Corte Constitucional sus observaciones y comentarios, de estimarlo pertinente.

Cuarto.- INVITAR al representante de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia y al representante del Comité Internacional de la Cruz Roja, si lo consideran pertinente y compatible con sus mandatos, remitir sus comentarios y recomendaciones en relación con de los documentos anexos al presente Auto.

Comuníquese y cúmplase.



MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado



MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

**Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre
Desplazamiento Forzado**

Proceso Nacional de Verificación

VI INFORME A LA CORTE CONSTITUCIONAL

Bogotá, Junio de 2008

**Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre
Desplazamiento Forzado**

Proceso Nacional de Verificación

VI INFORME A LA CORTE CONSTITUCIONAL

**La restitución como parte de la reparación integral de las
víctimas del desplazamiento en Colombia.
Diagnóstico y propuesta de líneas de acción**

**Luis Jorge Garay S. Rodrigo Uprimny Y.
Fernando Barberi G. María Paula Saffon S. Gladys Celeide Prada P.**

Bogotá, junio de 2008

Agradecimientos

El Director General del Proceso Nacional de Verificación, Luis Jorge Garay, agradece la colaboración y los valiosos aportes que diferentes expertos y consultores en el tema prestaron para la elaboración del presente informe. Muy especialmente se quiere reconocer a la consultora y especialista en el tema Yamile Salinas Abdala por las recomendaciones y aportes ofrecidos, así como por la orientación de las discusiones planteadas. Igualmente se agradece a los especialistas Carlos Salgado, Absalón Machado, Darío Fajardo, y Héctor Mondragón por compartir sus impresiones y consideraciones en relación con la problemática, desde una perspectiva propositiva orientada a la búsqueda de soluciones en beneficio de la población desplazada por la violencia en Colombia

Contenido 7

II. Estándares jurídicos: la restitución como mecanismo preferente de la reparación de la población desplazada 7

III. Elementos para un diagnóstico 12

 A. Conflicto, desplazamiento, presuntos autores y concentración de tierras 13

 1. *Conflicto y Desplazamiento* 13

 2. *Presuntos autores del desplazamiento* 13

 3. *El despojo de tierras* 18

 4. *Concentración de la tierra y desplazamiento forzado* 21

 B. Acción del Estado 24

 1. *Sobre el carácter de las políticas de acceso a tierras para población desplazada* 24

 2. *La acción del Estado en materia de acceso a tierras para población desplazada* 30

IV. Principales obstáculos para la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento forzado 36

 A. Obstáculos de orden fáctico 36

 B. Obstáculos de orden normativo 39

 C. Obstáculos institucionales 52

V. Propuesta: fijación de estándares mínimos para una política pública de restitución de bienes de la población desplazada 60

 A. Programa nacional de restitución de bienes 65

 B. Reformas institucionales y normativas 70

 1. *Reformas institucionales* 71

 2. *Reformas normativas* 73

La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento en Colombia. Diagnóstico y propuesta de líneas de acción

I. Introducción

El problema de las tierras se encuentra en el corazón del fenómeno de desplazamiento forzado en Colombia. En efecto, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Verificación – ENV-2007, el 74% de los grupos familiares de población desplazada inscritos en el RUPD manifiesta haber dejado bienes abandonados en sus municipios de expulsión. Además, el fenómeno del desplazamiento forzado ha sido fundamentalmente de carácter rural, pues el 54,2% de los grupos familiares ha sido expulsado de zona rural y otro 23,7% de cabecera municipal. Por ello, puede afirmarse que un porcentaje significativo de los desplazados ha perdido sus tierras con motivo de este fenómeno. Esta situación no sólo encarna una profunda violación de los derechos fundamentales de la población desplazada, sino que constituye un obstáculo de gran envergadura para que esta población pueda acceder a soluciones duraderas que le permitan superar definitivamente la tragedia humanitaria en que se encuentra.

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado considera que la problemática de las tierras debe ser abordada en el marco del Proceso Nacional de Verificación (PNV) que adelanta a solicitud de la Corte Constitucional, al menos por dos razones. De un lado, porque esta Corporación ha expresado de manera explícita, en el marco de la sentencia T-025 de 2004, que el derecho a la reparación integral de la población desplazada forma parte de los derechos, cuyo goce efectivo debe ser garantizado por el Estado colombiano, y porque, de conformidad con los estándares jurídicos sobre la materia, el derecho a la restitución de tierras, viviendas y patrimonio constituye el medio preferente de reparación de la población desplazada que ha sufrido despojos o ha abandonado sus bienes con motivo del desplazamiento.

De otro lado, una política pública adecuada de restitución de tierras es fundamental para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte en relación con la población desplazada, en la medida en que constituye una herramienta susceptible de generar soluciones duraderas para este grupo poblacional en materia de reubicación, vivienda, sostenimiento económico, acceso a servicios públicos, participación política, etc.

Por las razones anteriores, en el presente documento la Comisión de Seguimiento analiza la problemática de las tierras de la población desplazada, ofreciendo un primer diagnóstico de la situación y formulando unas propuestas iniciales tanto de carácter normativo como institucional para superar los obstáculos de estos órdenes que se han detectado en el diagnóstico.

Esta iniciativa se enmarca en el Proceso Nacional de Verificación, en la medida en que uno de los compromisos adquiridos por la Comisión de Seguimiento en relación con el mandato

de verificación consiste en proponer desarrollos institucionales que permitan satisfacer el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, entre los cuales se encuentra el derecho a la restitución como componente esencial del derecho a la reparación integral.

Ahora bien, dada la inmensa complejidad del tema y las enormes dificultades de formular propuestas concretas que de allí se deriva, el documento debe ser comprendido como un primer esfuerzo analítico y propositivo que incluye un conjunto de lineamientos básicos y de principios rectores de política a fin de contribuir a enriquecer el debate público. El informe no contiene soluciones finales sino que busca iniciar la discusión sobre un tema tan crucial para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Este esfuerzo es el resultado del análisis cuidadoso de los estándares jurídicos aplicables al tema, del estudio de diversos documentos que analizan la problemática de la tierra en Colombia y fruto de varias sesiones de discusión que la Comisión ha realizado con diversos expertos en la materia durante los últimos meses.

El documento se divide en cuatro partes. La primera parte hace referencia a los estándares jurídicos internacionales y nacionales que son aplicables al tema de tierras y desplazamiento forzado, a la luz de los cuales se justifica la competencia de la Corte Constitucional en el marco del proceso de la sentencia T-025 de 2004, en la medida en que vinculan al Estado con el deber de garantizar la restitución de tierras en el marco de la satisfacción del derecho a la reparación integral de la población desplazada. En la segunda parte se desarrolla un diagnóstico del problema de las tierras y su relación con el desplazamiento forzado, que busca fundamentalmente mostrar la relación existente entre este fenómeno y el despojo y describir las acciones que el Estado ha desarrollado frente a la problemática, señalando sus limitaciones. En la tercera parte se identifican los obstáculos existentes para que pueda tener lugar la restitución efectiva y sustentable de tierras a la población desplazada. Tales obstáculos son presentados a partir de su clasificación en tres importantes categorías. Finalmente, en la cuarta parte se formulan algunas propuestas sobre la manera como debería enfrentarse el problema analizado; propuestas que se articulan en torno al derecho a la reparación y a su relación con la garantía de no repetición y que, en esa medida, buscan no sólo resarcir los daños causados con motivo del despojo o el abandono forzado de tierras, sino también garantizar que dichas pérdidas no vuelvan a producirse en el futuro.

II. Estándares jurídicos: la restitución como mecanismo preferente de la reparación de la población desplazada

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró que los desplazados, en tanto que víctimas de un delito, tienen derecho a la reparación. Como tal, incluyó la garantía de satisfacción de este derecho dentro de las obligaciones que el Estado debe cumplir para superar el Estado de Cosas Inconstitucional que implica el desplazamiento masivo de personas en Colombia. Dado que el desplazamiento forzado es, en sí mismo, un delito de acuerdo con la legislación nacional, este derecho a la reparación se predica para todos los desplazados. Pero además, en los eventos en los cuales los desplazados han sido también víctimas de otro(s) delitos, tal derecho es estrictamente aplicable por concepto de los mismos.

Como lo señaló la Comisión de Seguimiento en la propuesta de indicadores de medición del goce efectivo del derecho a la reparación integral de las víctimas de crímenes atroces como el desplazamiento forzado, este derecho está conformado por una serie de componentes que son complementarios entre sí, por lo cual todos y cada uno de ellos deben ser satisfechos para que pueda considerarse como reparación integral. De acuerdo con los estándares internacionales¹ y nacionales² de derechos humanos, esos componentes son: la restitución de los derechos afectados por el crimen, la indemnización de los daños y perjuicios sufridos con motivo del mismo, mecanismos individuales de rehabilitación, medidas de satisfacción de alcance general, y garantías de no repetición de las atrocidades.

En primer lugar, mediante la restitución se pretende devolver a la víctima a la situación en

¹ Ver, entre otras: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero. Reparaciones. Sentencia de enero 20 de 1999. Serie C No. 44; Caso Blake. Reparaciones. Sentencia de enero 22 de 1999. Serie C No. 48; Caso Caracazo. Reparaciones. Sentencia de agosto 29 de 2002. Serie C No. 95; Caso Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 de 2003. Serie C No. 101; Caso Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 de 2003. Serie C No. 101. Ver también Joinet. L. (1997). ONU, Comisión de Derechos Humanos, 49vo periodo de sesiones. *Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión*. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev. 1, anexo II, principios No. 33, 36; ONU (2004). Comisión de Derechos Humanos, 60vo periodo de sesiones. *El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Doc. E/CN.4/2004/57/Anexo/Apéndice I, principios 16 a 25; Van Boven, T. (1993). ONU, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 45vo periodo de sesiones. *Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe definitivo presentado por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial*. Doc. E/CN.4/Sub. 2/1993/8; Bassiouni, M.C. (2000). ONU, Comisión de Derechos Humanos, 56vo periodo de sesiones. *El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe final del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, presentado en virtud de la resolución 1999/93 de la Comisión*. Doc. E/CN.4/ 2000/62; Orentlicher, D. (2004). ONU, Comisión de Derechos Humanos, 60vo periodo de sesiones. *Estudio independiente, con inclusión de recomendaciones, sobre las mejores prácticas para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional con miras a combatir todos los aspectos de la impunidad*. Doc. E/CN.4/ 2004/88.

² Ley 975 de 2005, artículo 8; Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006.

la que se encontraba con anterioridad a la violación, lo cual se logra a través de la devolución de sus bienes patrimoniales así como del restablecimiento de sus derechos y de su situación personal, familiar, laboral y social.

En segundo lugar, a través de la compensación o indemnización se busca reparar a las víctimas por concepto de los daños materiales, físicos, mentales, a la reputación y a la dignidad sufridos, los gastos incurridos, las pérdidas de ingreso y de oportunidades, y los costos de asistencia jurídica y servicios médicos, entre otros, cuando no sea posible la restitución a la situación anterior o cuando las víctimas no la deseen.

En tercer lugar, la rehabilitación busca reparar los daños físicos, psicológicos psicosociales de las víctimas, así como ofrecer mecanismos a través de los cuales las víctimas pueden reclamar sus derechos y restablecer su ciudadanía, por lo cual incluye las medidas de atención médica y psicológica, y los servicios jurídicos y sociales que requieran las víctimas.

En cuarto lugar, las medidas de satisfacción buscan reconocer públicamente el daño sufrido por las víctimas y a través de ello dignificarlas, para lo cual incluyen, entre otras, la investigación y sanción de los responsables de los crímenes, la difusión de la verdad, la búsqueda de los desaparecidos y de los restos de los muertos, la solicitud pública de disculpas, y la realización de conmemoraciones y homenajes a las víctimas.

En quinto lugar, las garantías de no repetición consisten en reformas institucionales y en medidas de otra naturaleza que buscan evitar que las atrocidades vuelvan a cometerse, y a través de las cuales se promueve el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y de los procesos democráticos, se derogan leyes que contribuyen a o autorizan las violaciones, se garantiza el control de las fuerzas armadas, de seguridad y de inteligencia, se procura el desmantelamiento de las fuerzas armadas paraestatales y la reintegración social de niños combatientes, entre otras³.

Ahora bien, la manera como deben ser satisfechos los anteriores componentes del derecho a la reparación integral depende de las especificidades del crimen atroz del que se trate, para poder atender debidamente a las violaciones de derechos humanos causadas por el mismo, así como a los daños derivados de ellas⁴.

En el caso concreto del desplazamiento forzado de personas, una de tales especificidades consiste en que ese crimen está caracterizado por forzar a las víctimas a salir de su sitio de asentamiento o de su lugar de residencia⁵, lo cual implica en la mayoría de casos la pérdida de tierras, viviendas y otros bienes y componentes del patrimonio, y la afectación de diversos derechos que se deriva de ello⁶. Esta característica hace que la restitución ocupe

³ Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2007). "Plan Nacional de Desarrollo y reparaciones. Propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado", Bogotá: CODHES, En prensa.

⁴ En este sentido, Rincón, T. (2008). "Consideraciones sobre una política pública específica de reparación orientada a las víctimas del desplazamiento forzado de personas", mimeo.

⁵ Ver, por ejemplo, la definición del delito contenida en el artículo 159 del Código Penal colombiano.

⁶ Como lo afirma Tatiana Rincón, entre dichos derechos se encuentran: "i) el derecho de no ser desplazado forzadamente; ii) el derecho de circular libremente en el territorio del Estado; iii) el derecho de escoger libremente el lugar de residencia; iv) el derecho de escoger dónde establecer las raíces familiares, culturales,

un lugar privilegiado en la reparación del desplazamiento forzado, en la medida en que, en la mayoría de los casos⁷, resulta la forma más idónea de restablecimiento de los derechos conculcados por el crimen y de reparación de los daños resultantes del despojo o abandono en cuestión⁸.

Lo anterior ha sido ampliamente reconocido por los estándares y la doctrina jurídica vigentes sobre la materia en el ámbito internacional. Así, según los “*Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*” - mejor conocidos como Principios de Pinheiro, por el nombre del relator especial en la materia-, aprobados en 2005 por las Naciones Unidas y reconocidos por la Corte Constitucional como parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato⁹, la restitución constituye el “*medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento*”¹⁰.

Como lo señala Williams (2008)¹¹, el privilegio de la restitución en estos casos se explica, de un lado, por la importancia esencial que tiene la restitución de estos bienes para garantizar el retorno de la población desplazada a sus lugares de origen, y, de otro lado, por la estrecha relación que existe entre la garantía de tal restitución y la protección no sólo del derecho a la propiedad privada, sino especialmente del derecho a la vivienda digna.

En cuanto a lo primero, los estándares internacionales han insistido en que, para ser idónea, la reparación de los desplazados debe dar “*prioridad manifiesta*”¹² a la restitución de las tierras y viviendas abandonadas o despojadas con motivo del desplazamiento, con el fin de que las víctimas tengan la posibilidad de regresar a ellas¹³; posibilidad que puede ser puesta en riesgo si se privilegia la opción de la compensación o indemnización de los bienes perdidos. Esto no significa, sin embargo, que el retorno sea una condición *sine qua non* para que la restitución tenga lugar, pues como lo indican los Principios de Pinheiro: “*(e)l derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí*

sociales y económicas; v) el derecho al libre desarrollo de la persona; vi) el derecho a estar libre de temor de sufrir una violación del derecho a la vida o a la integridad personal; vii) el derecho a la propiedad; viii) el derecho al trabajo; y ix) el derecho a una vida digna. En el caso de los niños y niñas, derechos específicos son, además, el derecho a no ser separados de la familia y el derecho a una especial protección y cuidado. Y, en el caso de comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes, el derecho, entre otros, a sus tierras y territorios ancestrales y tradicionales, y el derecho a su cultura.” Rincón (2008), *Op. Cit.* Como se menciona más adelante, a estos derechos se suman los derechos a la vivienda digna, a la intimidad y a la unión familiar.

⁷ La excepción se encontraría en aquellos casos en los cuales las víctimas no desean que sus bienes sean restituidos, o la restitución resulta imposible.

⁸ Lo que sigue se basa en Saffon, M. P. y Uprimny, R. (2008). “El potencial transformador de las reparaciones Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia”, Mimeo.

⁹ Corte Constitucional, sentencia T-821 de 2007.

¹⁰ Principio 2.2 de los “Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas”, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

¹¹ Williams, R. (2008). “El derecho contemporáneo a la restitución de propiedades dentro del contexto de la justicia transicional”, en ICTJ (ed.), *Reparaciones a las víctimas de la violencia política*. Bogotá: ICTJ.

¹² Principio 2.2 de los “Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas”, *Op. Cit.*

¹³ Ver el Principio 29, 2 de los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos” de las Naciones Unidas, E/CN.4/1998/53/Add.2*, 11 de febrero de 1998. Estos principios forman parte del bloque de constitucionalidad colombiano, de conformidad con la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.

mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho”¹⁴.

En cuanto a lo segundo, el privilegio de la restitución como mecanismo de reparación de los bienes despojados a los desplazados internos también encuentra fundamento en el derecho a la vivienda digna¹⁵, ya que los desalojos forzados o arbitrarios constituyen una clara vulneración de este derecho, y constituyen uno de los mecanismos fundamentales para llevar a cabo actos masivos de desplazamiento forzado¹⁶.

Que el derecho a la vivienda digna se encuentre a la base del derecho a la restitución implica que éste se predica no sólo de las tierras y viviendas sobre las cuales los desplazados tenían derechos de propiedad, sino también sobre aquéllas respecto de las cuales estos ejercían otro tipo de derechos como la posesión, la ocupación, la tenencia y el arrendamiento, e incluso respecto de los asentamientos informales o de emergencia. Además, el reconocimiento de que los abandonos y despojos resultantes del desplazamiento forzado generan una violación del derecho a la vivienda digna permite dar cuenta de otros derechos cuya satisfacción depende del mismo, tales como la intimidad y la unión familiar.

En consonancia con lo anterior, el carácter preferente de la restitución como medio de reparación de la población desplazada que ha abandonado sus bienes o ha sufrido su despojo también ha sido reconocido por la Corte Constitucional, tal y como lo demuestra la sentencia T-821 de 2007. En esta providencia, la Corte señaló que *“la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental”*. Y añadió que este derecho exige 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”*¹⁷.

Como fundamento de ese razonamiento, la Corte hizo referencia a la importancia que tiene la restitución de los bienes de las víctimas de desplazamiento forzado para que éstas decidan retornar a su lugar de origen, aclarando, sin embargo, que *“el derecho a la restitución y/o a la indemnización es independiente del retorno y del restablecimiento”*¹⁸. Igualmente, la Corte señaló que en los casos de despojos violentos de la tierra *“el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente reforzado, que merece atención especial por parte del Estado”*. Y especificó que en los casos de despojos de tierras de agricultores de escasos recursos *“la violación del derecho a la propiedad o a la posesión se traduce en una violación del derecho fundamental a la subsistencia digna (al mínimo vital) y al trabajo”*.

¹⁴ Principio 2.2 de los “Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas”, *Op. Cit.*

¹⁵ Ver, entre otros, el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 11 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁶ Williams, *Op. Cit.*

¹⁷ La Corte Constitucional hace referencia especialmente a los “Principios rectores de los desplazamientos internos” (*Op. Cit.*) y a los “Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas” (*Op. Cit.*).

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-821 de 2007.

De lo anterior se desprende que, de conformidad con los estándares jurídicos internacionales y nacionales, el derecho a la restitución de los bienes abandonados o despojados a las víctimas de desplazamiento forzado tiene un lugar privilegiado en la satisfacción del derecho a la reparación de estas personas. Dado que, en virtud de sus obligaciones internacionales¹⁹ y constitucionales²⁰, el Estado colombiano tiene el deber de garantizar la satisfacción del derecho a la reparación de las víctimas de crímenes atroces, incluidas las víctimas de desplazamiento forzado, dicho deber implica la obligación de que las políticas públicas orientadas a la reparación de estas víctimas otorguen un lugar central al derecho a la restitución.

Esto no significa que los desplazados no tengan derecho a los demás componentes de la reparación, cuya satisfacción resulta necesaria para complementar los esfuerzos de restitución de los bienes en los casos en que éstos resulten insuficientes, así como para cubrir otras facetas de los daños producidos por el desplazamiento, entre los que se encuentran los daños materiales distintos de la pérdida de los bienes, los daños morales, físicos y psicológicos, los daños asociados a las afectaciones a la reputación, a la dignidad, al proyecto de vida y a las condiciones materiales de existencia, etc.²¹.

No obstante, el lugar privilegiado del derecho a la restitución sí implica que estos componentes de la reparación no pueden reemplazar ni dejar de lado a la restitución, en razón de su carácter de mecanismo preferente de la reparación de los daños sufridos por las pérdidas o despojos causados por el desplazamiento forzado. Y ello a pesar de los múltiples obstáculos que existen para su satisfacción, como se expone a continuación.

¹⁹ Como lo señala el principio 31 del “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, el derecho a obtener reparación “implica el deber del Estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor”.

²⁰ Como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-370 de 2006, si bien es posible y deseable que se busque que las víctimas sean reparadas mediante la obligación de los perpetradores de crímenes atroces de entregar sus bienes para esos efectos, en caso de que los mismos resulten insuficientes o inadecuados para lograr la reparación en sus diferentes dimensiones, el Estado mantiene la responsabilidad de garantizar que ésta será satisfecha de manera integral en sus diferentes componentes. Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, fundamento 6.2.4.4.11.

²¹ Para el análisis de varios de estos daños, véase Rincón (2008), *Op. Cit.*

III. Elementos para un diagnóstico

En este capítulo se presenta un diagnóstico de la problemática de la tierra y de su relación con el desplazamiento con el fin de identificar aspectos relevantes que deben ser tenidos en cuenta para el diseño de una política de restitución efectiva de tierras a la población desplazada. En la sección A se muestra la relación existente entre el conflicto y el desplazamiento, se identifican los presuntos autores de este fenómeno y se detecta un vacío significativo de información en esta materia que ha venido incrementándose en los últimos años, lo que resulta preocupante en la medida en que los victimarios son los responsables directos de las acciones de reparación y el Estado sólo debe asumir dicha responsabilidad de manera subsidiaria. De igual forma, se presentan los resultados de diversos estimativos realizados sobre el número de hectáreas abandonadas por la población desplazada, los cuales muestran un alto grado de variabilidad y denotan la ausencia de una investigación más rigurosa que permita contar con estimativos más precisos, establecidos con el rigor estadístico apropiado, de manera tal que se pueda determinar la magnitud del despojo de tierras de que ha sido víctima esta población y adelantar de forma más cuidadosa una estimación confiable de los costos inherentes a la política de restitución de tierras. Por último, se muestra la existencia de una relación entre el desplazamiento y la concentración de la tierra, la cual pone de relieve la importancia de acelerar el proceso de extinción de dominio a fin de reducir los recursos estatales requeridos para implementar la política en referencia y evitar el pago de sobrecostos en el proceso de adquisición de tierra, dada la característica oligopólica del mercado de este factor de producción.

En la sección B se revisan las acciones que ha adelantado el Estado en materia de acceso a tierras para la población desplazada, con excepción de las desarrolladas en el marco del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP) que son objeto de tratamiento en la sección C. En la primera parte se realiza una revisión de la legislación en materia de tierras que permite concluir que la política de acceso a tierras para población desplazada ha oscilado entre responder a un enfoque de mera política social general, responder con acciones afirmativas a la especial situación de la población desplazada, o incluir tímidamente disposiciones que eventualmente tengan la potencialidad de ser orientadas como política de reparación, sin que esto último se integre necesariamente a una labor sistemática de desarrollo de una normatividad autónoma y específica en el marco de la justicia transicional, y particularmente del derecho a la reparación integral. En la segunda parte se aborda la temática inherente a los recursos destinados al componente de tierras del Plan de Atención Integral de la población desplazada y se estiman las familias beneficiadas con acceso a este recurso; así como el número de hectáreas que les han sido entregadas hasta el año 2007. Esta cifra se compara con los estimativos de hectáreas abandonadas para concluir que hasta ahora el esfuerzo del Estado en esta materia ha sido apenas de carácter marginal.

A. Conflicto, desplazamiento, presuntos autores y concentración de tierras

1. Conflicto y Desplazamiento

La relación entre conflicto y desplazamiento ha sido estudiada tanto en Colombia como en el mundo. En el país Ibáñez y Querubín (2004) sostienen que, a pesar de la heterogeneidad del fenómeno del desplazamiento forzado en las diversas regiones del país y la multiplicidad de factores que pueden incidir sobre éste de manera simultánea, resulta indiscutible que la violencia política ocasionada por el conflicto armado se constituye en la causa principal del desplazamiento²². En efecto en su investigación se demuestra que entre los años de 1997 y 2001 ha existido una relación positiva entre el desplazamiento y la violencia, medida ésta a través del número de homicidios políticos y sociales.

Por otra parte, en el primer informe presentado por la Comisión de Seguimiento sobre el Desplazamiento Forzado a la Honorable Corte Constitucional, con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación –ENV-2007, se señala que el periodo comprendido entre los años de 2000 y 2002 ha quedado consignado en los registros oficiales de desplazamiento como el más crítico en términos de expulsión y recepción de la población víctima del desplazamiento forzado²³. Este periodo coincide con la fase decisiva de expansión del proyecto paramilitar y la ruptura de los diálogos de paz con las FARC, reforzándose así la tesis sostenida por Ibáñez y Querubín²⁴.

2. Presuntos autores del desplazamiento

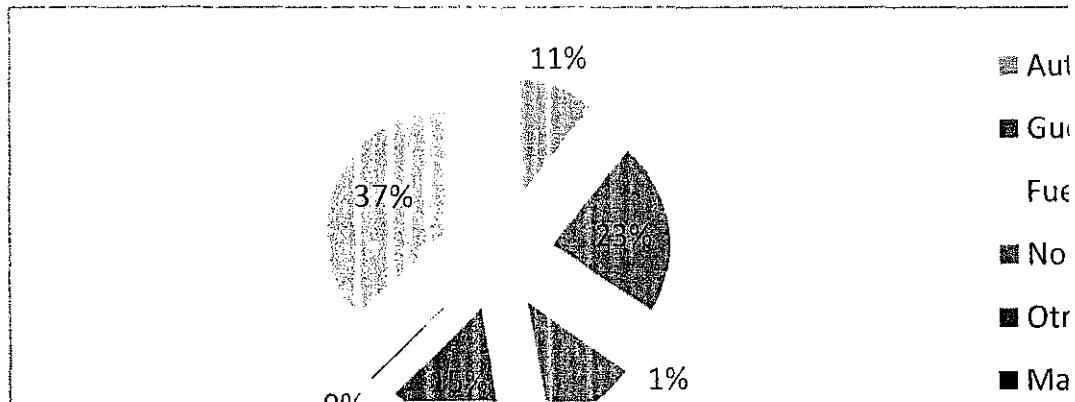
Tanto las cifras del SIPOD como los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación ENV-2007 indican que los grupos armados ilegales se constituyen en el grupo principal de presuntos autores del desplazamiento forzado. En el primer caso y para el periodo comprendido entre los años de 1997 y marzo 30 de 2008, estos actores serían responsables del 34%-35% de los desplazamientos según la clasificación de la información del SIPOD que se utilice (Gráficos 1 y 2); mientras que en el segundo caso, para los desplazados incluidos en el RUPD a partir de 1999, lo serían del 69,8%, sin contar aquellos atribuibles a las bandas emergentes (Gráfico 3).

²² Ibáñez, A: M. y P. Querubín (2004). "Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia". Documento CEDE. Universidad de los Andes, Bogotá

²³ Comisión de Seguimiento sobre el Desplazamiento Forzado, Primer Informe entregado a la Corte, enero 31 de 2007, pag. 28

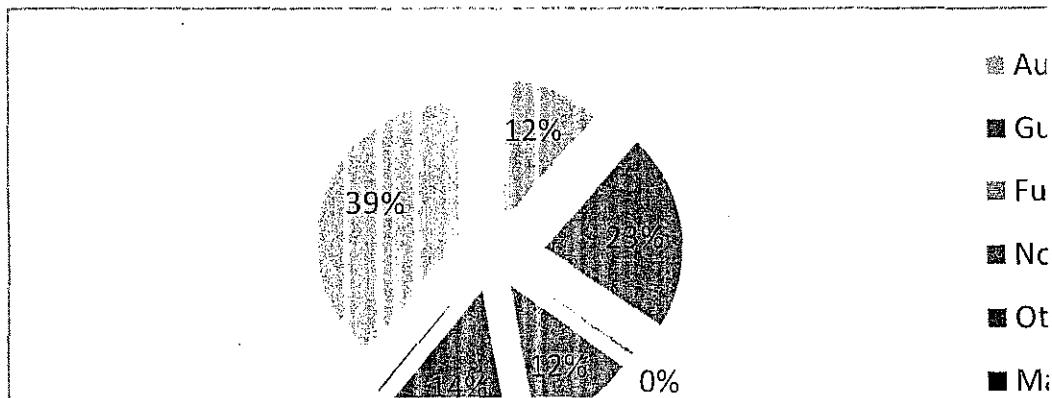
²⁴ Ibáñez, A: M. y P. Querubín (2004). Ob. Cit. supra

Gráfico 1. Distribución porcentual de los desplazamientos, según actor armado del que se presume la autoría (1)



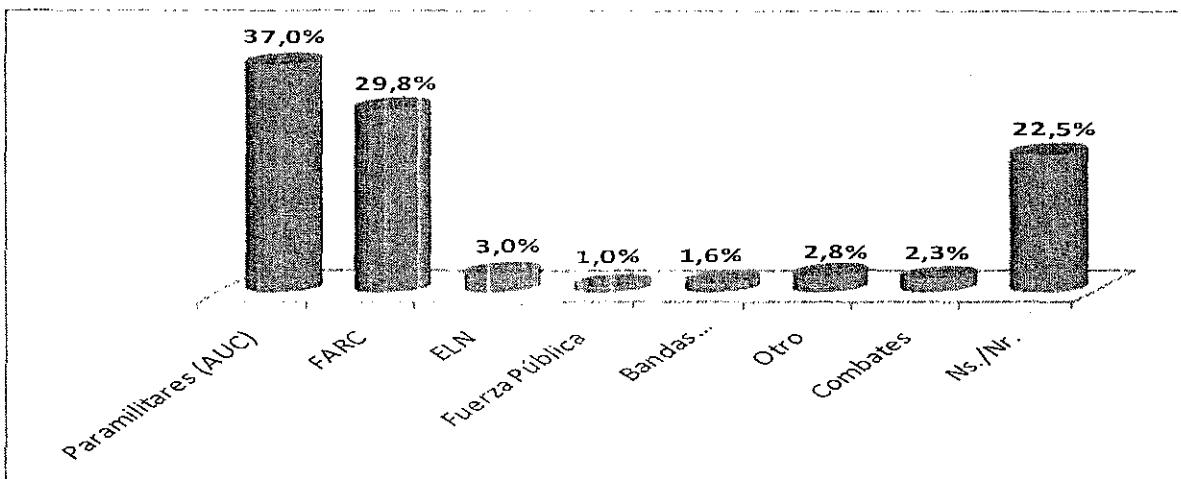
(1) Este cálculo realizó con base en el consolidado de presunto autor de la tabla de Sipod titulada AUTORES (1) con corte a marzo 31 de 2008

Gráfico 2. Distribución porcentual de los desplazamientos, según el posible actor armado al que se atribuye



(2) Este cálculo se realizó con base la información contenida en cada uno de los registros de la tabla del SIPOD titulada AUTORES 4, la cual contiene información de presunta autoría anualizada de acuerdo con presunto autor y departamento de expulsión. Con corte a marzo 31 de 2008

Gráfico 3. Distribución porcentual de los grupos familiares incluidos en el RUPD, según el posible actor armado al que se atribuye el desplazamiento



Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada 2007. CID - U.N. Noviembre.

Es preciso señalar que la diferencia en la magnitud de estos porcentajes se puede deber al hecho de que el porcentaje de población desplazada para el que el sistema de información oficial de registro no cuenta con información disponible sobre el presunto autor del desplazamiento, del orden del 38%, es sensiblemente superior al porcentaje de esta población que desconocía o se negó a responder la pregunta sobre los actores presuntos del desplazamiento de la Encuesta Nacional de Verificación ENV-2007, el cual fue cercano al 23%. Estos quince puntos porcentuales de diferencia fueron asignados por los entrevistados a los presuntos autores de su desplazamiento.

Al evaluar de manera aislada la presunta autoría de los grupos guerrilleros (FARC y ELN) y de las autodefensas o grupos paramilitares, se observa una diferencia radical entre las dos fuentes de información, centrada fundamentalmente en las acciones de los grupos de autodefensas. En efecto, en el caso del SIPOD los grupos guerrilleros son presuntamente responsables del 23% de los desplazamientos registrados, en comparación con el 32,9% de acuerdo con los resultados de la ENV-2007. A su turno, los casos de desplazamiento atribuibles a las autodefensas que corresponden sólo al 11%-12% según la clasificación de la información del SIPOD, se elevan al 37,0% de acuerdo con la ENV-2007, sin contar las acciones de las bandas emergentes, y al 38,6% si se tienen en cuenta estos últimos grupos. En este caso, además de las razones que ya se anotaron, la diferencia puede atribuirse también al temor que genera en la población desplazada el hecho de tener que señalar a su agresor ante una autoridad pública. lo cual, a su vez, se relaciona con una revelada desconfianza en las instituciones estatales y gubernamentales.

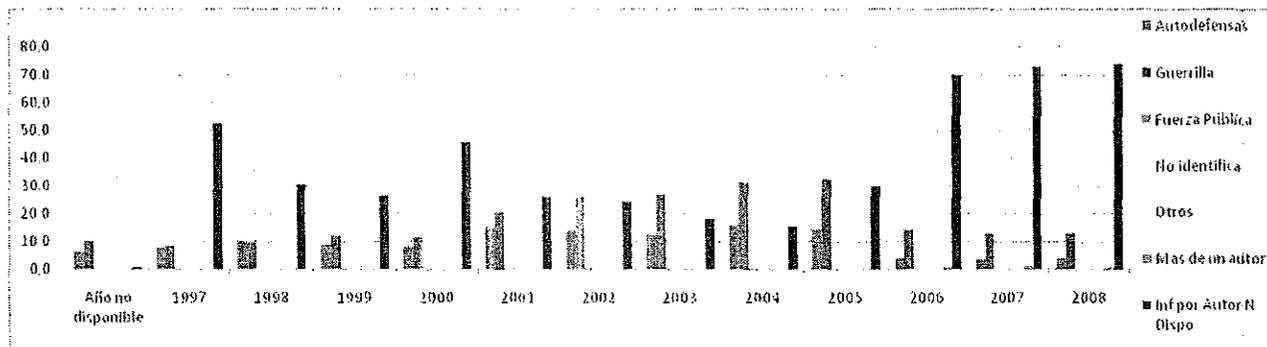
De otra parte, al analizar las cifras del SIPOD año por año, se observa que a partir del 2003²⁵, cuando se inició el proceso de desmovilización de las autodefensas, la proporción de los autores de los desplazamientos no identificados supera de manera sistemática la de aquéllos presuntamente atribuibles a las autodefensas (Gráficos 4 y 5). Este hecho puede obedecer, entre otros factores, a las dificultades surgidas con motivo de los procesos de declaración e inscripción en el registro de la población desplazada, suscitadas con ocasión del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares y el acuerdo de cese de hostilidades contra la población civil. Como ha sido denunciado por varias organizaciones, organismos y entidades, algunas de las Unidades Territoriales (UT) de Acción Social comenzaron a negar sistemáticamente el registro de personas y hogares que en su declaración formal señalaban a los grupos paramilitares como los autores del desplazamiento²⁶. De acuerdo con la situación denunciada, las UT partían de la presunción de que los grupos paramilitares, habiéndose desmovilizado, no podían señalarse como autores de desplazamiento. Además, podría suponerse que en alguna medida la variable denominada en el SIPOD “no identifica” puede estar registrando una proporción de la autoría de las denominadas BACRIM o bandas emergentes, cuyo origen ha sido relacionado con los grupos paramilitares²⁷.

²⁵ Según la información publicada por el Alto Comisionado para la Paz los dos primeros procesos de desmovilización oficialmente conocidos se llevaron a cabo entre noviembre y diciembre de 2003. El primero involucró la desmovilización de 874 hombres del Bloque Cacique Nutibara y el segundo la de 168 hombres de las Autodefensas Campesinas de Ortega (Cauca). De allí en adelante se produjeron las desmovilizaciones de 452 hombres del Bloque Bananero (noviembre 25 de 2004), 46 de las Autodefensas del Sur del Magdalena e Isla de San Fernando (diciembre 4 de 2004), 148 de las Autodefensas de Cundinamarca (diciembre 9 de 2004), 1425 del Bloque Catatumbo (diciembre 10 de 2004), 557 del Bloque Calima (diciembre 18 de 2004).

²⁶ ACNUR, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública, la Procuraduría General de la Nación y varias organizaciones de población desplazada, denunciaron estas circunstancias ante la Corte Constitucional Colombiana en la audiencia de junio 29 de 2006, y ante el auditorio del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) durante el segundo semestre del mismo año.

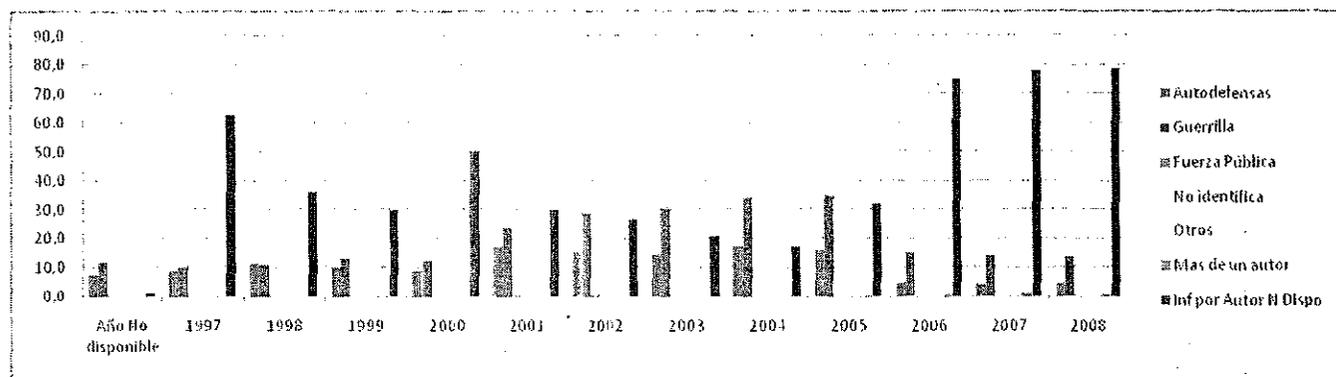
²⁷ Un informe publicado por la Revista Semana en el que se recoge información de investigaciones adelantadas por la Defensoría del Pueblo y del Ministerio de Defensa, señala que : a) Seis reductos de antiguos grupos paramilitares reactivaron sus acciones en las zonas de Tierralta (Córdoba), San Onofre (Sucre), Córdoba (Bolívar–Montes de María), Guajira, Vichada, Norte de Santander y Cesar; b) Se reconocen cuatro estructuras de las denominadas Águilas Negras con operaciones en la región del suroeste antioqueño, Puerto Santander, Tibú y Sardinata (Norte de Santander), Leiva, el Rosario y Taminango (Nariño), y Ocaña (Norte de Santander); c) Han surgido entidades delictivas nuevas como las autodefensas de “El Pájaro”, las Autodefensas Campesinas Unidas del Valle (ACUN), las Autodefensas Unidas del Valle (AUV), antiguo grupo “Los Machos”, Rondas Campesinas Populares (RCP), antiguo grupo “los Rastrojos”, grupo “Nueva Generación” del desarticulado Bloque Libertadores del Sur (BLS), Frente Antiterrorista Único (Putumayo). Así mismo, el Informe BACRIM del Ministerio de Defensa presentado en la Cumbre de la Junta Nacional de Inteligencia en mayo de 2006, asegura que 21 nuevos grupos paramilitares se abren paso en los espacios dejados por los desmovilizados. En Revista Semana. *Los nuevos paras. ¿son nuevos? ¿son paras?*. Febrero 13 de 2007.

Gráfico 4. Distribución porcentual anual de los desplazamientos, según el posible actor armado al que se atribuye (1)



(1) Esta gráfica de barras se realizó con base en la información contenida en cada uno de los registros de la tabla del SIPOD bajo el título AUTORES 4, la cual contiene información de presunta autoría anualizada de acuerdo con presunto autor y departamento de expulsión. No obstante el denominador para cada año fue el consolidado de expulsión anualizado contenido en el resumen de expulsión por años publicado en el Sipod.

Gráfico 5. Distribución porcentual anual de los desplazamientos, según el posible actor armado al que se atribuye (2)



(2) Esta gráfica de barras se realizó con base en la información contenida en cada uno de los registros de la tabla del SIPOD bajo el título AUTORES 4, la cual contiene información de presunta autoría anualizada de acuerdo con presunto autor y departamento de expulsión. El denominador para cada año corresponde a la suma efectiva de los registros por autor contabilizados en la misma tabla AUTORES 4.

A manera de conclusión de esta sección debe afirmarse que la Comisión de Seguimiento considera como graves las fallas que se identifican en el proceso de registro en relación con la presunta autoría del desplazamiento, como quiera que el sistema de información oficial está llamado a operar como una herramienta a favor de la protección de sus derechos—entre ellos de manera fundamental, el de reparación— y no como un obstáculo para su obtención. Además del problema señalado respecto de la variable denominada “no identifica y tal y

como lo ilustran los Gráficos (1 y 2), no se encuentra disponible en el registro oficial la información relativa a los presuntos autores de cerca del 37% (o el 39% de los desplazamientos²⁸), lo cual indica que las entidades ante las cuales se rinde la declaración están fallando gravemente en el registro de esta variable, o bien que Acción Social está presentando serios problemas en el procesamiento de las declaraciones, sin desconocer que se estén registrando errores en los dos procesos.

A este respecto resulta preocupante la tendencia que se ha venido presentando en los últimos años, cuando se supondría que, por la mayor experiencia adquirida en las entidades encargadas del proceso de registro, el porcentaje de información no disponible debería mostrar una tendencia decreciente no sólo en referencia a presunta autoría sino de cualquier otro tipo de variable. Por el contrario, para el caso en referencia, de acuerdo con la información contenida en el SIPOD bajo el título de Autores (4), la variable “no disponible” registra una tendencia creciente, como quiera que pasa de representar el 17% del total de los desplazamientos en el 2004, al 32,2% en el 2005, al 75% en el 2006, al 77,8% en el 2007 y al 78,6% en los tres primeros meses del 2008.

Si al porcentaje de registros no disponibles respecto de la autoría del desplazamiento se agrega el correspondiente al de aquellos en los cuales la persona o el grupo familiar declarante manifestó no identificar a sus agresores, se hace necesario reconocer que el país no cuenta con la información de cerca del 50% de los presuntos responsables del desplazamiento forzado en el país.

3. El despojo de tierras

Tanto en los conflictos que se han registrado en otros países -por ejemplo, Surafrica- como en Colombia, la tierra ha sido un elemento determinante por ser un activo de alto valor no solamente económico sino también estratégico. La lucha por la tierra tiene como fin no sólo su apoderamiento *per se*, sino también la obtención del control estratégico del territorio y, con ello, del poder económico y político.

La relación existente entre el desplazamiento y el despojo de tierras ha sido estudiada en Colombia por diversos autores, y en distintos periodos de tiempo se han realizado estimativos de las extensiones de tierra que han perdido los desplazados a causa del conflicto armado. Según Ibáñez y Querubín, los trabajos de Reyes y Bejarano (1998) y de Erazo *et al.* (2000) coinciden en señalar la importancia de la tierra como causa del desplazamiento²⁹. Los dos primeros autores han señalado que miles de hogares han sido expulsados de sus municipios por los grupos armados, ya que sus intereses económicos contemplan con inusitada frecuencia la apropiación violenta de la tierra, generando desplazamiento a través del despojo y privando a miles de familias de uno de sus principales medios de subsistencia. Otro ángulo del problema es tratado por Saffon (2006)

²⁸ Dependiendo de si se usa la información del SIPOD consolidada bajo el título de Autores 1 o bajo el título de Autores 4.

²⁹ Ibáñez, A. M. y P. Querubín, *Op.Cit.*, p. 11.

en su disertación de grado al afirmar que *“hay una gran insuficiencia de miembros de la fuerza pública capaces (tanto en número como en fortaleza) de evitar que los pequeños y grandes propietarios se vean presionados para vender y desalojar sus tierras; pero también de funcionarios notariales y de registro capaces de verificar -sin riesgo de sufrir como consecuencia actos violentos en su contra- que los títulos de propiedad no provengan de compras a precios irrisorios o por la fuerza, no se lleven a cabo sobre bienes inajenables, etc., y que, en caso de verificarlo, se nieguen a autenticarlos o registrarlos”*³⁰ lo que corrobora la tesis de Duncan . según la cual la debilidad institucional es una de las causas que facilita la apropiación ilegal de tierras³¹.

El despojo de tierras de la población desplazada ha sido objeto de diversos estudios que apuntan a estimar el número de hectáreas que esta población se ha visto forzada a abandonar.

En efecto, hasta el momento se han realizado, en diferentes periodos de tiempo, diversas investigaciones que intentan estimar el número de hectáreas abandonadas por la población en situación de desplazamiento forzoso. Los estimativos efectuados presentan una alta variabilidad que no puede ser explicada por el hecho de que hayan sido realizados en diferentes años y en consecuencia hayan tomado como base distintas proyecciones del número de desplazados y por ende de bienes abandonados.

En primer lugar, cabe señalar que las diferencias pueden surgir del porcentaje de hogares desplazados que han abandonado tierras, del tamaño promedio de los predios y de los supuestos que haya sido necesario introducir en los cálculos. Pero quizá más importante aún, sus diferencias pueden explicarse en función del tamaño de la muestra empleada para realizar los estimativos³².

Los estimativos de hectáreas abandonadas oscilan entre 1,2 millones de hectáreas, según Ibáñez, Moya y Velásquez, y 10,0 millones de acuerdo con el Movimiento Nacional de Víctimas (Cuadro 1).Es de destacar a este respecto que las hectáreas abandonadas según el gobierno(Acción Social) resultan superiores en 36% al promedio de los estimativos realizados.

³⁰ Saffón, M. P. (2006). *Poder paramilitar y debilidad institucional El paramilitarismo en Colombia: un caso complejo de incumplimiento de normas* Tesis de grado, Uniandes, pp.19-21

³¹ Duncan, G. *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*. Centro de Estudios sobre Desarrollo y Economía (CEDE). Universidad de los Andes. Enero de 2005. Pag. 38.

³² A este respecto debe señalarse que este tamaño no debe ser inferior a aquél requerido para que los estimativos de las variables a investigar presenten coeficientes de variación razonables, en lo posible inferiores al 5% y en todo caso inferiores o iguales al 10%.³²

Cuadro 1. Estimativos de hectáreas abandonadas

Fuente	Hectáreas estimadas (millones)
Contraloría General de la República (CGR)	2,9
Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Hoy Instituto de Desarrollo Rural-Incoder -).	4,9
Acción Social - Proyecto protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada - PPTP - (Consultoría contratada) ³³ .	6,8
Catastro Alternativo (Movimiento Nacional de Víctimas) ³⁴ .	10,0
Ibáñez, Moya y Velásquez ³⁵	1,2
Programa Mundial de Alimentos(PMA) ³⁶	4,0

De otra parte, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación (ENV-2007) realizada por la Comisión de Seguimiento en el mes de noviembre de 2007, que cumple con el rigor estadístico requerido para que los estimativos puedan ser expandidos al conjunto de la población desplazada, un 73.4% de los grupos familiares encuestados dejó bienes abandonados. Según la información línea de base entregada por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional en noviembre de 2007, un 64% de los hogares encuestados dejó bienes raíces abandonados en el primer desplazamiento sufrido. Sin embargo, es importante anotar que anteriores ejercicios de medición adelantados por el gobierno nacional, orientados a indagar sobre la misma materia, han arrojado porcentajes mucho más elevados— y muy cercanos a la cifra arrojada por la ENV-2007— en relación con el abandono de bienes raíces por parte de los hogares víctimas del desplazamiento³⁷.

Con base en un porcentaje de grupos familiares que dejaron bienes abandonados ligeramente inferior al registrado por la encuesta ENV-2007 (69,9%) y bajo el supuesto de que a cada grupo familiar se le entregara en calidad de restitución una Unidad Agrícola

³³ Acción Social-PPTP (2005). "Diseño de una metodología participativa para la recolección de información y protección de bienes muebles".

³⁴ Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (2007). "Catastro alternativo, estrategia contra la impunidad y herramienta para la reparación integral". Julio.

³⁵ Ibáñez, A. M., Moya, A. y A. M. Velásquez (2006). "Hacia una Política para la Población Desplazada". Mimeo.

³⁶ Programa Mundial de Alimentos (2001). Estudio de Caso de las Necesidades Alimentarias de la población desplazada en Colombia.

³⁷ Por ejemplo, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Caracterización de la Población Desplazada, realizada en 2003, para el 78% de los hogares desplazados entrevistados su situación implicó el abandono de bienes. Centro Nacional de Consultoría - Red de Solidaridad - Presidencia de la República (2003). "Encuesta Nacional de Caracterización de la Población Desplazada". Noviembre.

Familiar, de acuerdo con el municipio de expulsión, Betancourt (2008) estimó que se requeriría restituir entre 6,9 y 7,4 millones de hectáreas dependiendo del escenario de crecimiento de la población desplazada entre los años 2008 y 2010³⁸.

Si bien las estimaciones efectuadas permiten asegurar la existencia de una relación entre el desplazamiento y el despojo de tierras no resultan adecuadas para medir la magnitud de las hectáreas que la población en situación de desplazamiento forzoso se ha visto obligada a abandonar. La necesidad de contar con estimativos adecuados de estas hectáreas es de crucial importancia para garantizar el goce efectivo del derecho a la reparación integral y en particular el del derecho a la restitución de las tierras abandonadas o la indemnización por concepto de las mismas.

Por ello, con el fin de contar con un estimativo adecuado del número de hectáreas de tierra que deben ser objeto de restitución o en su defecto de indemnización, así como de los recursos requeridos para tal efecto, se ha diseñado un conjunto de preguntas en la Segunda Encuesta Nacional de Verificación ENV-2008, que adelantará el CID de la Universidad Nacional, por encargo de la Comisión de Seguimiento, durante los meses de junio y julio del presente año.

4. *Concentración de la tierra y desplazamiento forzado*

Aún cuando se ha señalado que las estadísticas sobre catastro rural en Colombia adolecen de imprecisiones y desactualizaciones, una vez analizadas en su conjunto es posible evidenciar claramente la dimensión del fenómeno de concentración de la propiedad sobre la tierra.

Antes que haber logrado uno de los objetivos primordiales de la reforma agraria impulsada desde el año 1961, cual era propender por una redistribución de la propiedad rural para buscar una distribución equitativa de la misma, el fenómeno de concentración de la tierra en el país se ha acentuado.

Como muestra Salgado (2008) en el documento "*Propuestas frente a las Restricciones Estructurales y Políticas para la Reparación Efectiva de las Tierras Perdidas por la Población Desplazada*", entre los años de 1984 y 2003 se acentúa la concentración de la tierra en pocos propietarios³⁹. En efecto, de una parte, aumenta del 85,15 al 86,3% la proporción de propietarios que poseían predios con un tamaño inferior a 20 hectáreas, mientras que el porcentaje de la superficie de dichos predios con respecto al área total disminuye del 14,6% al 8,8%. De otra, el porcentaje de la superficie de predios de más de 500 hectáreas que pertenecía al 0,4% de los propietarios se eleva del 32,7% en 1984, y al 62,6% en el 2003. Cabe señalar que este fenómeno de concentración se acentuó

³⁸ Betancourt, C. (2008). Las Necesidades de Financiamiento de la Política de Atención a la Población Desplazada, Comisión de Seguimiento, Cuarto Informe a la Corte, Anexo 2, abril 30.

³⁹ Salgado, C. (2008). Propuestas frente a las Restricciones Estructurales y Políticas para la Reparación Efectiva de las tierras Perdidas por la Población Desplazada, Codhes. P. 5.

particularmente a partir del año 1996 cuando esta proporción se incrementó en 18 puntos porcentuales (Cuadro 2).

Cuadro 2. Colombia evolución de la estructura de la propiedad rural 1984 – 2003 (Porcentajes)

Hectáreas	Predios			Propietarios			Superficie		
	1984	1996	2003	1984	1996	2003	1984	1996	2003
0 – 20	86,2	86,8	87,0	85,1	86,2	86,3	14,9	13,0	8,8
20 – 100	10,7	10,6	10,4	11,3	10,8	10,7	24,7	21,5	14,6
100 – 500	2,7	2,3	2,2	3,0	2,6	2,6	27,5	20,8	14,0
> 500	0,4	0,3	0,4	0,55	0,35	0,40	32,7	44,6	62,6

Fuente: 1984 – 1996: Machado, A. (1998). La Cuestión Agraria en Colombia a Fines del Milenio. El Ancora Editores, Bogotá. Elaborado con base en IGAC-CEGA. Estos dos años se comparan excluyendo a los mismos departamentos: Antioquia, Chocó, San Andrés y Providencia, Guainía, Vichada, Putumayo, Amazonas, Vaupés y Guaviare. Para el 2003, IGA., Estadísticas Catastrales; no incluye Antioquia, Medellín, Bogotá y Cali

De otra parte, recientemente el IGAC presentó una caracterización de la tenencia de acuerdo con las extensiones de superficie poseídas, concluyendo que el 94% de los propietarios del país (3'346.445) es titular de sólo el 18,7% de la superficie (12'683.460 ha), equivalente a 2'411.399 predios, cada uno con una extensión promedio inferior a 50 hectáreas. Mientras que el 1,4 % de los propietarios (48.212) son titulares del 65,4% de la superficie (44'260.931 ha), representada en 29.342 predios, cada uno con extensiones promedio superiores a las 200 hectáreas⁴⁰.

Es importante señalar cómo el proceso acentuado de la concentración de la tierra acaecido después de 1996 coincide con una de las épocas de intensificación del fenómeno del desplazamiento forzado en el país.

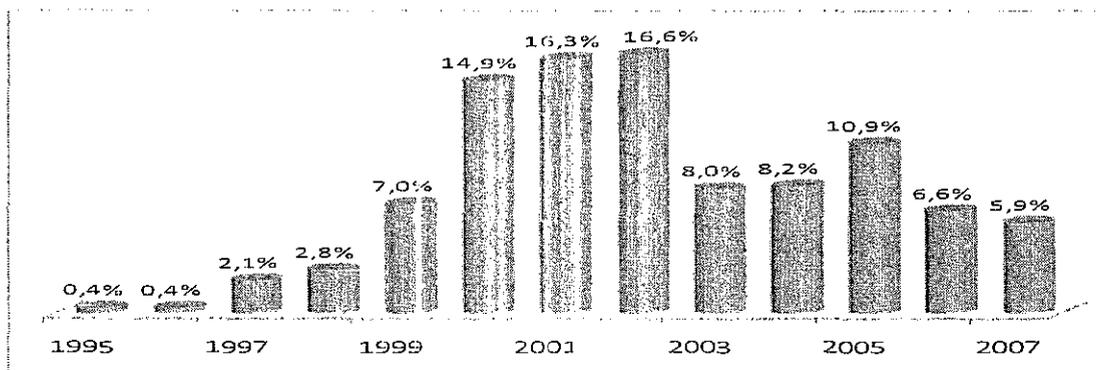
Si se acude a los registros de población desplazada de CODHES y se ajustan por el número promedio de desplazamientos por grupo familiar encontrado en la Encuesta Nacional de Verificación ENV-2007 (1,12 desplazamiento por grupo) –para evitar duplicaciones en el número de hogares desplazados–, se encuentra que mientras que en el periodo comprendido entre los años de 1986 y 1994 se registraron cerca de 858.000 personas desplazadas, en el

⁴⁰ Cifras expuestas por Giovanny Martínez M. (ingeniero catastral y subdirector del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (igac)). Cátedra Manuel Ancizar. Universidad Nacional. 2007.

lapso comprendido entre 1997 y 2003 se alcanzaron cerca de 1.904.000 personas desplazadas, es decir, más del doble de los registrados en el periodo anterior⁴¹.

Este mismo comportamiento se observa a la luz de los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación ENV-2007 realizada a personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada a partir de 1999. En efecto, de ella se deduce que en el periodo 1995-2007 el fenómeno del desplazamiento forzado se concentró en los años 2000, 2001 y 2002, en los cuales se presentó el 47,8% de los desplazamientos registrados en dicho lapso, mientras que entre los años de 1995 y 1996 sólo se presentó el 0,8% de los mismos (Gráfico 6).

Gráfico 6. Distribución porcentual de los grupos familiares incluidos en el RUPD, según año del primer o único desplazamiento



Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. CID - U.N.

Las relaciones existentes entre el conflicto armado, la concentración de la tierra y el desplazamiento forzado han sido estudiadas en Colombia desde hace varios años. Alejandro Reyes, en un estudio realizado en 1994, concluía que las regiones del país en las que se ha intensificado el conflicto armado presentan un grado elevado de violación de los derechos humanos y un mercado dinámico de tierras impulsado por los narcotraficantes⁴². Así mismo, Ibáñez y Querubín (2004) indican que la ocupación territorial y el desalojo de población civil son estrategias de guerra adoptadas por los grupos armados para desocupar territorio, expandir sus áreas de control y apropiarse de manera violenta de las propiedades agrícolas⁴³.

De otra parte, las investigaciones realizadas apuntan a la existencia de una relación estrecha entre la concentración de tierra y el fenómeno del desplazamiento. Fajardo (2002) demuestra, según Ibáñez y Querubín, que el desplazamiento es más frecuente en los departamentos que registran mayores índices de concentración de tierra, medido a través del coeficiente de Gini⁴⁴. En este sentido, estos autores corroboran la tesis de Fajardo, al

⁴¹ Cabe señalar que para este análisis no resulta posible utilizar las cifras del SIPOD, ya que estas están disponibles sólo a partir de 1997.

⁴² Reyes, A. *Territorios de la violencia en Colombia*. en *El Agro y la cuestión social* (ed. Absalón Machado). Ministerio de Agricultura y Tercer Mundo Editores: Bogotá, Colombia. 1994. Citado por Ibáñez, A. y Querubín, P (2004). *Ob. Cit.* pag. 58

⁴³ Ibáñez, A. y Querubín, P (2004). *Ob. Cit.*, p. 60.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 61.

encontrar que durante los años de 2000, 2001 y 2002, en los cuales como se ha anotado se intensificó de manera significativa el fenómeno del desplazamiento forzado, los municipios que registran los mayores coeficientes (Gini) de concentración de tierra coinciden con aquéllos en los cuales se presentaron importantes desplazamientos⁴⁵.

Por último, con base en las cifras del RUT, estos autores realizaron unas estimaciones de carácter econométrico tendientes a determinar las causas municipales del desplazamiento, utilizando como una de las variables independientes la concentración de la tierra. Aunque en las conclusiones del estudio no señalan la existencia de una relación de causalidad entre estas dos variables, sí indican que las estimaciones confirmaron la existencia de un vínculo muy estrecho entre las mismas⁴⁶.

La relación existente entre la concentración de la tierra y el desplazamiento forzado tiene implicaciones importantes en el proceso de restitución de tierras para la población que desee retornar o de entrega de tierras en otras zonas para aquella que desee reubicarse, pues solo en la medida en que se aceleren los programas de extinción de dominio podrán manejarse estos programas dentro de costos razonables. De lo contrario el estado podría verse en la obligación de adquirir un considerable número de hectáreas en un mercado caracterizado por un elevado grado de poder oligopólico y posiblemente aún monopólico en algunas zonas del país.

B. Acción del Estado

El desarrollo de esta sección responde a dos propósitos: El primero es el de examinar la normatividad en la que se fundamenta la política de acceso a tierras para población desplazada, e identificar si responde o no a un enfoque de reparación. El segundo es el de exponer los avances alcanzados en términos del esfuerzo presupuestal, la ejecución y el impacto con la aplicación de dicha política.

1. *Sobre el carácter de las políticas de acceso a tierras para población desplazada*

Durante los últimos 11 años el Estado colombiano ha formulado y aplicado un conjunto de políticas dirigidas de manera específica a la atención de la población víctima del desplazamiento forzado. Las políticas de acceso a tierras y a medios productivos no han quedado fuera de dicho marco, y en este transcurso la población desplazada ha pasado de acceder por vía de analogía a beneficios dirigidos a población vulnerable en general, a contar con titularidad específica respecto de normas y políticas particularmente creadas en su beneficio. No obstante, y pese al carácter de víctima de crímenes atroces que tiene la población desplazada, estas políticas no se articulan al marco de la justicia transicional y de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. De acuerdo con Uprimny y Saffon

⁴⁵ Ibidem, p. 70.

⁴⁶ Ibidem, p. 71.

(2008), “a pesar de que las políticas públicas en materia de desplazamiento forzado y de justicia transicional tienen tantos puntos en común y por ende parecerían tender a complementarse y a estar estrechamente vinculadas, lo que ha sucedido es justamente lo contrario. Tanto en su formulación como en su implementación, cada una de dichas políticas ha invisibilizado a la otra, hasta el punto de desarrollarse con total independencia y sin tener en cuenta las categorías conceptuales y especialmente los derechos consagrados por la otra”⁴⁷.

El acceso a tierras para población campesina desplazada en Colombia, en el marco de una política social para la población vulnerable en esta materia, fue definido a través del decreto 2217 de 1996. La norma determinó la creación de un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de población campesina desplazada por la violencia, de la que tuviera la condición de deportada de países limítrofes y de aquella que se hubiera visto afectada por calamidades públicas naturales. El decreto respondía al mismo espíritu con el que procedían otros tipos de atención a población desplazada (por ejemplo, atención humanitaria, salud, albergue), y no era otro que su reconocimiento como víctima de eventos catastróficos mas no de una violación a los derechos humanos generadora del deber de reparar. Para el caso, entre otras normas, se encontraban vigentes la Ley 104 de 1993, las resoluciones 1591 y 1602 de mayo de 1995, y el CONPES 2804 expedido en septiembre de 1995.

Posteriormente, la Ley 387 de 1997, estatuto sobre desplazamiento forzado, consagró en su artículo 19.1 que el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria -Incora (hoy Incoder), debía adoptar *programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, y líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada*. Señaló además que el Incora llevaría un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informaría a las autoridades competentes para que procedieran a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelanta contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos. Adicionalmente, consagró la obligación del Incora de formular programas para que, a cambio de dejar en manos del Estado las tierras abandonadas, los desplazados por la violencia pudieran obtener predios de características similares en otro lugar del país.

Con estas disposiciones la Ley 387 de 1997 respondía a las normas y principios constitucionales que consagran el deber del Estado de promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, así como al carácter social que la Constitución otorgó a la función de la propiedad. Propendía además por la seguridad en la tenencia, y por la protección y la restitución de los bienes de los desplazados, sin que la perspectiva fuera la de reparar.

Como reglamentario de la Ley 387, en el año 2000 fue expedido el decreto 2569, el cual en su artículo 26 incluía entre los componentes de los programas de estabilización socioeconómica, el *acceso a tierras con fines productivos*, señalando al respecto que, en

⁴⁷Uprimny, R. y M. P. Saffon (2007). *Reparación integral, atención humanitaria y política social*. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Bogotá Julio. p. 3.

procura de satisfacer los derechos vulnerados en tal materia, accederían con carácter preferencial a tales beneficios *las personas que al momento del desplazamiento, previa verificación de la Red de Solidaridad Social, contaban con derecho de propiedad o posesión sobre un lote de terreno o una vivienda*. Sin embargo, lo que inicialmente se planteaba en la Ley 387 como una medida con un propósito más amplio y especial, se traduce en el decreto como una oferta de auxilios o apoyos limitados y focalizados propios de una política social general, especialmente cuando en su artículo 27, al referirse a los conceptos con base en los que se distribuirán los montos de la ayuda en materia de estabilización socioeconómica, la norma incluye el *subsidio para tierra* en lugar de *adjudicaciones de tierra* tal y como lo planteaba la Ley.

Luego, en el año 2000, los artículos 7, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997 son reglamentados a través del decreto 2007, en referencia particular a la protección de los bienes patrimoniales de la población desplazada y a la prevención del desplazamiento. Si bien en la actualidad las actividades y gestiones de la estructura institucional desarrollada para salvaguardar la vigencia del decreto y su eficacia vienen articulándose de manera paulatina al debate y al marco de acción para la reparación, ello se produce básicamente como respuesta a la dinámica político-administrativa del tema y al impulso jurídico y social que ha tenido el mismo proceso.

Efectivamente, la reparación no constituía un objetivo principal dentro de los planteamientos iniciales que dieron origen al Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP). Tal y como lo ha señalado Acción Social, el proyecto se planteó como objetivo general en su primera fase (2003–2005), *el diseño y la validación de metodologías, procedimientos, rutas operativas e instrumentos técnicos, legales, institucionales y comunitarios, necesarios para proteger los derechos patrimoniales de la población rural desplazada o en riesgo, con el fin de mitigar los impactos del desplazamiento, disminuir la vulnerabilidad de la población afectada, facilitar su estabilización socioeconómica y lograr el fortalecimiento del tejido social.* (subrayado fuera de texto). Sin embargo, en su informe de 2005, el proyecto señaló como fundamentos para el desarrollo de su segunda fase, los nuevos retos que planteaba el contexto de políticas públicas de atención al desplazamiento forzado y aquél definido por la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, especialmente en lo que se relacionaba con el marco de reparación de las víctimas y la restitución de sus bienes abandonados por la violencia⁴⁸.

Las medidas dispuestas en el decreto 2007, que hoy tienen fuerza de ley en virtud de su incorporación en el Estatuto de Desarrollo Rural (EDR), se dirigen, en primer lugar, a evitar los desplazamientos en aquellos casos en los que la pretensión principal es despojar, y, en segundo lugar, a impedir, a través de medidas legales y administrativas, la enajenación a cualquier título de los bienes objeto de abandono a causa del desplazamiento. Ahora bien, no obstante que estas medidas tienen como uno de sus objetivos la protección de los bienes y la garantía de seguridad jurídica de la tenencia, no contemplan procedimientos específicos de restitución como un objetivo central. De manera afortunada, incorporadas en el EDR, las normas del Decreto 2007 van más allá de la propiedad y

⁴⁸ Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. *Informe primera fase*. Junio de 2005. p. 28.

extienden su protección a otros derechos sobre los bienes abandonados a causa de la violencia (posesión, ocupación y mera tenencia). Sin embargo, excepto por la posibilidad de permutar, nada se incluye sobre los procedimientos y medidas para que una vez protegido el bien sea efectivamente restituido, garantizando a su titular su plena disposición y goce.

De acuerdo con el PPTP, del cruce realizado entre el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) y el Sistema de Información sobre Población Desplazada (SIPOD) a marzo 31 de 2008, 23.259 declaraciones en el Sipod –que representa 24.746 personas desplazadas– se relacionan con 23.251 registros de predios ante el RUPTA. En datos consolidados, la población desplazada que ha utilizado las rutas de protección para resguardar sus bienes representa el 32% del total de personas que han solicitado dicha protección, y los predios a los que refieren representan el 28% del total de predios relacionados en el RUPTA⁴⁹. Si se tiene en cuenta que a marzo 31 de 2008 se encontraban registrados en el Sipod más de 590 mil hogares desplazados, y que cerca del 75% de ellos dejó tierras abandonadas, podría decirse que los procesos de protección sólo habrían dado cobertura a un 5,5% de la población desplazada oficialmente registrada.

Estos resultados de la aplicación del decreto permiten concluir que el país requiere superar a la mayor brevedad los obstáculos fácticos, normativos e institucionales –obstáculos cuyo análisis será objeto de desarrollo en líneas posteriores–, para dar inicio de manera efectiva al proceso de restitución de tierras a las víctimas del desplazamiento forzado.

Por su parte, el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia –PNAIPD- (decreto 250 de 2005), formulado con posterioridad a la expedición de la sentencia T-025 de 2004, sí señala dentro de sus principios rectores la necesidad de que las acciones que se adelanten frente a la población desplazada tengan un enfoque repositivo, entendido como *la reposición equitativa de las pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento, con el fin de que las personas y los hogares puedan volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes del mismo* (subrayado fuera de texto).

El acceso a tierras es definido ampliamente en el PNAIPD, e involucra titulación, predios de paso, adjudicación de predios (ley 160 de 1994 y la 812 de 2003), constitución, ampliación y saneamiento de territorios étnicos, y promoción de la culminación de procesos de titulación de territorios colectivos de comunidades negras, transferencia a título gratuito de predios rurales por parte de las entidades de derecho público del orden nacional y transferencia de los bienes inmuebles rurales que se encuentren en administración por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes, de conformidad con las Leyes 785 y 793 de 2002.

El acceso a tierras en el PNAIPD también se liga a la promoción de programas de generación de ingresos, y para este efecto se define que en el ámbito rural se promoverá *la adquisición, enajenación y adjudicación de tierras para otorgar el subsidio integral a la*

⁴⁹ Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. *Informe final segunda fase*. Bogotá. Marzo de 2008. Capítulo 2. pp. 17 -35.

población desplazada, con el objetivo de contribuir al restablecimiento de una base económica familiar, a través del acompañamiento en la implementación de proyectos productivos integrales sostenibles.

No obstante, el PNAIPD no va más allá. otorga fuerza a la idea de la restitución como un fin pero no se refleja en las medidas que adopta, en tanto que simplemente desarrolla un ejercicio de compilación de las herramientas que venían siendo aplicadas por las entidades encargadas de la política de tierras para la superación de la pobreza y la inequidad, medidas que implican el acceso a tierras pero en ningún caso la recuperación y posterior restitución a las víctimas de desplazamiento forzado de los bienes perdidos como consecuencia de ese crimen.

En el año 2005 se aprobó el documento Conpes 3400 sobre *metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada*. Para el Consejo Nacional de Política Económica y Social, para que la población desplazada alcance la estabilización y el restablecimiento de sus derechos, es indispensable la priorización, de manera más efectiva, *de los esfuerzos relacionados con el acceso a soluciones de vivienda, acceso a la tierra para la población retornada y reubicada y a programas de capacitación ocupacional, de manera tal que le permita ampliar sus oportunidades para generar ingresos.*

En cuanto al programa de adquisición y adjudicación de predios desarrollado a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), se señaló que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) *priorizara, en 2006, hasta un 100% el valor total de la inversión en aquellas entidades territoriales con mayor concentración de PD, teniendo en cuenta las necesidades de constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras.* También se consignó en el Conpes la necesidad de priorizar a la población desplazada en el acceso a la adjudicación de los predios producto de los procesos de extinción de dominio, y hasta en un 50% del área de estos predios.

El Conpes no contempló, sin embargo, un enfoque restitutivo de la política de tierras y, por tanto, tampoco se orientó a la reparación. No obstante, reforzó la figura de la adjudicación frente a la de subsidios e identificó como sujetos de especial atención a integrantes de grupos poblacionales que al interior de la población desplazada observen mayor vulnerabilidad.

Frente a la adjudicación directa de predios el gobierno nacional ha fortalecido en los últimos dos años la opción alternativa del Subsidio Integral para la compra de Tierras (SIT). Este subsidio es definido como un aporte estatal que se otorga a favor de los pequeños productores y trabajadores del sector rural para facilitar su acceso a la tierra como un factor productivo, siempre que cumplan con las condiciones legalmente establecidas y con las demás disposiciones que emita el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o el Consejo Directivo del Incoder sobre la materia.

No obstante, el SIT, de acuerdo con el decreto 4984 de 2007 y con el artículo 56 del Estatuto de Desarrollo Rural que lo reglamenta, puede ser utilizado *para compensar hasta*

la concurrencia del tope máximo del subsidio, las deudas contraídas en virtud de la Ley 160 de 1994 en aquellos casos en los cuales el beneficiario se encuentre relacionado como víctima del conflicto armado pendiente de reparación en los términos de la Ley 975 de 2005, hecho previamente certificado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR)⁵⁰. Si la interpretación que se hace sobre los efectos de esta medida se orienta a que debe ser concebida como reparación, entonces se corre el riesgo de que sea asumida como reparación deducible, según los términos del Decreto 1290 de 2008 sobre reparación por vía administrativa.

Como puede observarse, el desarrollo de la política de acceso a tierras para población desplazada ha oscilado entre responder a un enfoque de mera política social general, responder con acciones afirmativas a la especial situación de la población desplazada, o incluir tímidamente disposiciones que eventualmente tengan la potencialidad de ser orientadas como política de reparación, sin que esto último se integre necesariamente a un ejercicio sistemático de desarrollo de una normatividad autónoma y específica en el marco de la justicia transicional, y particularmente del derecho a la reparación integral.

Citando a Uprimny y Saffon (2007), la Comisión de Seguimiento señaló a la Corte Constitucional que: *“la reparación integral se distingue de las políticas general y especial de protección de Derechos Económicos Sociales y Culturales DESCs, en tanto que busca saldar una deuda específica por violencias directas que fueron ejercidas contra ciertas víctimas. Por ello, si bien las políticas de reparación integral deben tener un contenido material significativo para enfrentar los efectos materiales de la violencia, igualmente deben poseer una inevitable dimensión simbólica, ya que los daños ocasionados suelen ser irreparables. Esa dimensión simbólica es además una forma de reconocimiento al sufrimiento específico que fue ocasionado a unas personas determinadas, un reconocimiento que debería rehabilitar a las víctimas a su condición de ciudadanos activos, de la cual habían sido excluidas por los procesos de victimización”*⁵¹.

La dimensión simbólica de la reparación guarda una substancial diferencia con los efectos que generan las políticas sociales, pues evidencia la existencia de una violación que ha permanecido invisibilizada, marcando con ello un proceso de reconciliación entre el Estado y sus ciudadanos. No obstante los indudables vínculos entre las políticas estatales de reparación y las políticas sociales de protección de DESCs –tanto generales como especiales–, resulta de la mayor importancia no confundirlas, a fin de evitar que una termine diluida en la otra. En particular, es fundamental considerar la reparación integral de las víctimas como un objetivo autónomo y específico de la política estatal, sin perjuicio de articular en un diseño sistémico éste y otros objetivos⁵².

Cabe recordar, que tomando en cuenta estas y otras consideraciones, la Corte Constitucional rechazó los indicadores propuestos por el gobierno nacional para evaluar el goce efectivo del derecho a la reparación, y señaló:

⁵⁰ Decreto 4984 de 2007, art 2.1.c.

⁵¹ Comisión de Seguimiento (2007). Informe a la Corte Constitucional. Bogotá Julio 19.

⁵² Uprimny, R. y Saffon, M. (2007). “Plan Nacional de Desarrollo y reparaciones”. Bogotá, CODHES.

que no resultan adecuados, pertinentes ni suficientes para medir el derecho a la reparación integral que tiene la población desplazada como víctimas de un delito. pues se refieren sólo al acceso a la justicia por los delitos que dieron origen al desplazamiento y no por el desplazamiento mismo, porque no incluyen el derecho a la verdad como elemento esencial de este mismo, porque reduce la reparación a la provisión de atención por parte del estado y no tiene en cuenta elementos esenciales de la reparación integral tales como la restitución al estado anterior, o la indemnización cuando no es posible volver al estado anterior o la garantía de no repetición⁵³.

2. La acción del Estado en materia de acceso a tierras para población desplazada

La respuesta a la población desplazada en materia de acceso tierras se ha originado en todo momento en la presión de sectores y grupos sociales y de la comunidad internacional, y ha consistido en el desarrollo de acciones remediales y reactivas antes que institucionalizadas.

En el Auto 178 de 2005, la Corte Constitucional hizo un llamado de atención al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) como la entidad que más bajo nivel de logros había reportado en materia de atención a la población desplazada, específicamente en el tema de restablecimiento económico. Para el momento, el Ministerio de Agricultura mostraba como resultado de 4 años de administración (2002-2005) un total de 1.486 familias desplazadas beneficiadas con la adjudicación de 13.463 hectáreas de tierra, y solo 132 proyectos productivos con recursos desembolsados para 198 beneficiarios. Frente a dichos resultados, además, el MADR no presentaba información que permitiera conocer las dimensiones reales de la demanda. Sin embargo, era claro que se trataba de unos alcances totalmente marginales en términos de política de atención, si se tienen cuenta que a 2005 se encontraban registradas en el SUR poco más de 1.6 millones de personas, es decir, cerca de 356 mil hogares.

En términos generales puede afirmarse que las acciones del Estado en materia de tierras en Colombia están centradas en dos campos fundamentales: el primero de ellos está constituido por las acciones que se adelantan en el marco del PPTP que son objeto de tratamiento detenido en la sección C de este informe, y el segundo en las acciones que se desarrollan a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).

En este acápite se abordarán entonces los recursos que se han destinado hacia los programas de tierras de la población desplazada, las familias que han sido beneficiadas de estos programas y el número de hectáreas que les han sido entregadas. Así mismo se comparan los esfuerzos realizados en esta materia frente a las necesidades existentes para concluir que el esfuerzo realizado ha sido de carácter eminentemente marginal.

La estrategia de atención al desplazamiento forzado en lo que a tierras se refiere y desde la misión y funciones del Ministerio de Agricultura, se concentra alrededor de las siguientes

⁵³ Corte Constitucional. Sala segunda de revisión. Auto 233 de 2007. Seguimiento a la Sentencia T- 025 de 2004. Bogotá. septiembre de 2007. p. 27.

líneas básicas: subsidio para la conformación de empresas básicas agropecuarias (intervención directa en el nivel nacional). adquisición y adjudicación de tierras para desplazados, implementación de proyectos de desarrollo rural (nivel nacional), subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias.

a) *Los recursos*

Según la respuesta al requerimiento de información solicitado por la Comisión de Seguimiento en virtud de lo dispuesto en el Auto 109 de la Corte Constitucional, en el periodo comprendido entre los años 2006 y 2008, el gobierno nacional dispuso un aumento considerable de los recursos destinados al componente de atención en tierras de la población desplazada, al pasar de un promedio anual de \$7.813 millones en el periodo 2004-2005 a un promedio anual de \$43.716 millones para el periodo 2006-2008, sumando un esfuerzo presupuestal de \$146.777 millones de pesos en el periodo 2004-2008 (Cuadro 3).

Cuadro 3. Presupuesto asignado 2004- 2008 (millones de pesos corrientes)

PROYECTO	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Subsidio para la conformación empresas básicas agropecuarias-intervención directa- nivel nacional	9,867.0	5,760.0				15,627.0
Adquisición y adjudicación de tierras para desplazados por la violencia						
Implementación proyectos de desarrollo rural, nivel nacional. - atención a la población desplazada previo concepto DNP			2.800.0	4.000.0	4.000.0	10.800.0
Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias. Nivel nacional - atención a la población desplazada. previo concepto DNP			40.350.0	40.000.0	40.000.0	120.350.0
TOTAL INCORA INCODER	9,867.0	5,760.0	43,150.0	44,000.0	44,000.0	146,777.0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

El porcentaje de ejecución presupuestal de estos recursos que alcanzó el 100%, el 98,3% y el 99,8% durante los años de 2004, 2005 y 2006, respectivamente, muestra un serio indicio de reducción en el 2007, como quiera que a julio 30 de 2007 sólo ascendía al 7,6% (Cuadro 4).

Con todo, es preciso señalar que en el año 2006, de los \$ 40.000 millones presupuestados para compra y adjudicación de tierras, sólo se pudieron adquirir predios por \$27.852,4 millones debido a problemas presentados en los procesos de compra y adjudicación. Los \$12.447,6 millones restantes se usaron para celebrar convenios de adquisición con las

gubernaciones, el IGAC y Fedelonjas, y se preveía que fueran ejecutados en el 2007⁵⁴. Adicionalmente, en lo que atañe a los \$2.800 millones presupuestados para proyectos productivos, debe indicarse que para su ejecución se celebraron convenios con la Fundación Colombia por \$700 millones y con Corpoica por \$2.100 millones, de los cuales efectivamente se ejecutaron \$1.485 millones, habiéndose constituido una reserva presupuestal por la suma restante, es decir, por \$1.315 millones⁵⁵.

Cuadro 4. Ejecución Recursos 2004-2008 (millones de pesos corrientes)

PROYECTO	2004	2005	2006	2007	2008	Total a 2007
Subsidio para la conformación empresas básicas agropecuarias-intervención directa- nivel nacional	9,867.0	5,660.0				15.527.0
Adquisición y adjudicación de tierras para desplazados por la violencia						
Implementación proyectos de desarrollo rural, nivel nacional. - atención a la población desplazada previo concepto DNP			2,800.0	478,4		3278.4
Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias. Nivel nacional - atención a la población desplazada previo concepto DNP			4,1280.0	2,867,2		43147.2
TOTAL INCORA INCODER	9,867.0	5,660.0	43,080.0	3,345.6		6 1,952.6

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Otra forma de observar el mayor énfasis reciente en la atención a la población desplazada en materia de tierras resulta de la comparación de los recursos destinados a esta finalidad en el período comprendido entre 1995 y octubre de 2004, los cuales fueron estimados por Planeación nacional en \$0,87 billones a pesos de 2005, frente a las previsiones de recursos para el lapso comprendido entre los años de 2007 y 2011, que ascienden a cerca de \$1,0 billones a pesos del 2005⁵⁶. En este sentido, el promedio anual de recursos se eleva de cerca de \$0,086 billones a una cifra del orden de \$0,20 billones entre los dos periodos en referencia.

b) Los beneficiarios

⁵⁴ Infortunadamente actualmente no se dispone de información que permita conocer si dichos recursos fueron ejecutados o no.

⁵⁵ Departamento Nacional de Planeación (2007). Respuesta al Requerimiento de la Comisión de Seguimiento Política de Atención a la Población desplazada, p. 46.

⁵⁶ Ibidem, pp. 14 y 17.

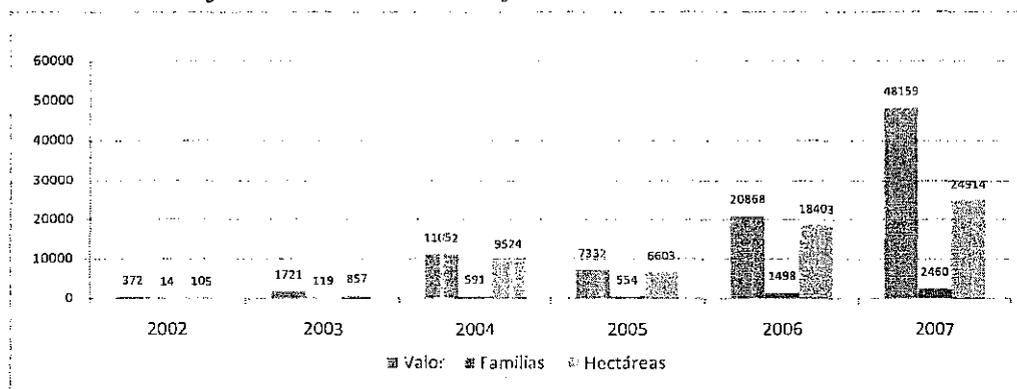
El Departamento Nacional de Planeación, con base en las cifras de INCODER, sostiene que entre enero de 2002 y enero de 2007 se beneficiaron del programa de adjudicación de tierras 2.797 familias de población desplazada que recibieron 38.411 hectáreas, cifras que representan el 52,3% y el 48,3% del total de beneficiarios y hectáreas adjudicadas en este lapso, respectivamente.

De igual forma, indica que como producto de la extinción de dominio se entregaron entre el 2004 y enero de 2007, 15.229 hectáreas a 732 familias desplazadas, lo que indica que como consecuencia de esta política la población en situación de desplazamiento forzoso se benefició en este lapso del 39,6% de las hectáreas entregadas. Finalmente, el Instituto señala que a enero de 2007 existían 77 proyectos productivos en 17.975 hectáreas⁵⁷.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con las estadísticas agropecuarias de mayo de 2008, señala que, sin incluir titulación de baldíos, en el periodo comprendido entre agosto de 2002 y diciembre de 2007, 5.216 familias desplazadas se han beneficiado del programa de adjudicación de tierras, las cuales han recibido un total de 60.405 hectáreas por un valor de \$89.504 millones de pesos (Gráfico 7). De esta forma la participación de la población desplazada en el total de adjudicaciones adelantadas por el gobierno nacional en este periodo ascendió al 57% en términos de familias beneficiadas, al 49% de las hectáreas entregadas y al 65% del valor de dichas hectáreas.

Las cifras del Ministerio revelan también la tendencia ascendente que se ha venido presentando en la adjudicación de tierras a los desplazados, como quiera que en los años 2006 y 2007 se concentra el 78,3% del área entregada a esta población durante el periodo en referencia (Gráfico 7).

Gráfico 7. Consolidado adjudicación de tierras 2002 - 2007



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Estadísticas Agropecuarias, Mayo 2008. No incluye Titulación de Baldíos.

No obstante, vale la pena anotar que en este lapso no se ha realizado ninguna titulación de baldíos a favor de la población desplazada, razón por la cual es realmente modesta la

⁵⁷ Ibidem, p. 47.

participación de esta población en el total de tierras adjudicadas incluyendo titulación, como quiera que asciende apenas al 7,6% en términos de familias beneficiadas y al 2,6% en lo que atañe a las hectáreas entregadas. Estas cifras se comparan desfavorablemente frente a los demás beneficiarios de este programa, en contravía de las disposiciones de la Corte Constitucional que señalan la necesidad de desarrollar políticas diferenciales a favor de la población desplazada (Cuadro 5).

Cuadro 5. Adjudicación de tierra por tipo de beneficiario

Tipo de Beneficiario	Año Dic 2002		2003		2004		2005		2006		2007		Total	
	Has	Familias	Has	Familias	Has	Familias	Has	Familias	Has	Familias	Has	Familias	Has	Familias
Desplazados	105	14	857	119	9524	591	6643	534	18403	1498	24914	2460	60405	5216
Campesinos	7205	1476	19800	1436	18844	9861	16386	7891	489307	10898	86576	5616	955019	40178
Afro-Colombianos	387278	7968	275211	3422	105300	1011	36130	7032	89568	2752	33183	640	1251897	22825
Indígenas	990	n.d	447	n.d	2225	n.d	7123	n.d	5882	n.d	5257	n.d	21924	n.d
Profesionales													9	1
Reincorporados									3955	340	939	143	4874	483
Acceso a Tierras	2395578	9458	296314	7977	305505	11463	538750	15458	607113	15488	150869	8859	1294128	68703

Fuente: Ministerio de Agricultura. 2008.

Es importante recalcar que buena parte de las adjudicaciones de tierras no ha contemplado en su proceso la observancia de los principios de dignidad –aptitud de los predios e infraestructura para su habitabilidad y establecimiento de proyectos–, voluntariedad –decisión autónoma sobre el lugar en donde reubicarse, sobre los proyectos y sobre los demás beneficiarios conjuntos–, asociatividad y seguridad –física y jurídica–⁵⁸. Para el caso de los predios obtenidos a través de procesos de extinción de dominio, las adjudicaciones a las que no les antecede una sentencia en firme sobre la extinción de dominio son contrarias al principio de seguridad jurídica y material de la tenencia del bien, por cuanto se constituyen en escenarios generadores potenciales de circunstancias de re-victimización, agudizadas en aquellos casos en los que no se adoptan medidas para la reubicación⁵⁹.

⁵⁸ Al respecto, se puede consultar el fallo del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria de febrero 13 de 2007, que se encuentra en revisión ante la Corte Constitucional originado en una tutela interpuesta por algunos beneficiarios de la adjudicación del predio Cristalina, Jerusalén, Cundinamarca, el cual no reunía las condiciones de dignidad, razón por la cual se les impuso la decisión de que se reubicarán en el predio Sanandra y Samaria en Valle, el que a su vez se había adjudicado conjuntamente a PD y población reinsertada, sin que se hubiesen adelantado los correspondientes estudios de seguridad que garanticen la vida e integridad de los destinatarios. Tomado de Salinas, Y. *Derecho a la propiedad y posesiones de las víctimas Retos para la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado*. Informe final Mesa de Expertos. Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento Codhes. Bogotá. Mayo 2008. p. 11.

⁵⁹ Casos predios Guasimal, Ayapel, Córdoba y la Uribia. Cesar los cuales fueron relacionados a la Corte como parte de las adjudicaciones de tierras. Además, en varios casos se presentan enfrentamientos entre los administradores y destinatarios de dichos predios, con las familias desplazadas a las que se les adjudica – Predio La Jagua y las Catas, Ayapel, Córdoba. *Ibidem*. p. 12.

c) *Los recursos frente a las necesidades*

Si bien es cierto que el gobierno nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal importante, particularmente durante los años 2006 y 2007, y planea aumentar de manera considerable el presupuesto para el periodo 2007-2011, no lo es menos que los recursos ejecutados y los presupuestados para el futuro constituyen un aporte eminentemente marginal a la solución de la problemática de tierras a la población desplazada, y muy especialmente frente al derecho a la restitución que ésta tiene respecto de los bienes que le fueron despojados o que tuvo que abandonar de manera forzada.

Con base en la adjudicación de tierras realizada entre los años 2002 y 2007 y haciendo uso de algunos supuestos, podría afirmarse que, entre los años 1994 y 2007, se pudieron haber beneficiado del programa de adjudicación de tierras un máximo de 112.264 familias que habrían recibido un máximo de 147.826 hectáreas⁶⁰. Estas cifras se encuentran muy lejanas tanto de las necesidades de restitución de tierras estimadas por la CGR, el PMA, el INCODER, la Acción Social y el Movimiento Nacional de Víctimas señaladas anteriormente, como del estimativo realizado por la Comisión de Seguimiento y presentado a consideración de la Honorable Corte Constitucional el pasado 30 de abril, según el cual para atender las necesidades de la población desplazada hasta el año 2010 se requeriría restituir entre 6,9 millones y 7,4 millones de hectáreas a un número de familias que oscilaría entre 578.182 y 625.546, dependiendo del escenario de crecimiento de la población que se considere para el periodo 2008-2010 y teniendo en cuenta un subregistro de la población desplazada de un 30%⁶¹.

⁶⁰ Estas cifras parten del supuesto de que los promedios anuales de familias desplazadas beneficiadas con adjudicación de tierras y de hectáreas anuales a ellas entregadas en el periodo 2002-2007 hubieran sido idénticos a los registrados entre los años 1994 y 2001. Estos promedios anuales fueron de 876 familias y 10.554 hectáreas. Los promedios se calcularon con base, de una parte, en la información del Incoder para el periodo enero de 2002-enero de 2007, y de otra, con las cifras de este instituto para el periodo agosto de 2002-diciembre de 2007. Para determinar el promedio del periodo se supuso, en primer lugar, que durante el mes de enero de 2007 no se hubieran entregado tierras a la población desplazada, con lo cual, con base en la información del Incoder incluida en la respuesta de Planeación Nacional al requerimiento de información de la Comisión de Seguimiento, se tendrían las cifras correspondientes al periodo comprendido entre enero de 2002 y diciembre de 2006 (2.797 familias y 38.411 hectáreas). A estas cifras se agregaron entonces las familias de población desplazada beneficiadas y las hectáreas entregadas durante el año 2007, de acuerdo con las estadísticas agropecuarias (2.460 familias y 2.4914 hectáreas). De esta forma se tiene que durante los años 2002 a 2007 inclusive el número de familias beneficiadas ascendió a 5.257 y el de hectáreas entregadas a 63.325.

Cabe señalar que el haber supuesto que durante el periodo 1994-2001 los promedios anuales de familias beneficiadas y hectáreas entregadas fueran idénticos a los del lapso 2002-2007 sobreestima las realizaciones del programa de adjudicación de tierras, pues como se ha mostrado en los últimos años se ha aumentado de manera significativa el presupuesto destinado a este fin.

⁶¹ Véase: Betancourt, Carlos (2008). "Financiamiento y Fiscalidad de la Política de Atención y Restablecimiento de la Población Desplazada en Colombia, en Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, Cuarto Informe a la Corte Constitucional, Bogotá, abril 30.

IV. Principales obstáculos para la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento forzado

El análisis de las circunstancias y condiciones hasta ahora descritas permite identificar serios obstáculos para la restitución y la protección de las tierras, viviendas y patrimonio abandonados por o despojados a la población desplazada. A juicio de la Comisión, es posible clasificar estos obstáculos en tres grandes grupos: de orden fáctico, de orden legal y normativo, y de orden institucional. Esta sección está dedicada a la identificación y análisis de dichos obstáculos, partiendo del presupuesto que es preciso superarlos para emprender con éxito una verdadera política de restitución de tierras a la población víctima del desplazamiento forzado y para proteger a esta población del despojo de tierras en el futuro.

A. Obstáculos de orden fáctico

Como obstáculos de orden fáctico deben entenderse aquellas situaciones de hecho, adversas a las posibilidades efectivas de restitución, como: *i.* la ausencia de condiciones de seguridad para los desplazados en los lugares de expulsión en donde se encuentran ubicadas las propiedades objeto de despojo o abandono, y *ii.* los diferentes conflictos sobre la propiedad que pueden generarse entre las víctimas y otras víctimas, o entre las víctimas y terceros poseedores, como resultado de la falta de seguridad jurídica y de protección de los derechos ejercidos sobre las tierras.

En cuanto a lo primero, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación ENV-2007 adelantada por la Comisión de Seguimiento, sólo el 3,1% de los grupos familiares desplazados desearía regresar a su sitio de origen, mientras que el 76,4% desearía permanecer en su lugar de asentamiento actual, el 6,7% reubicarse en otro municipio, el 2,7% salir del país y un considerable 11% no habría decidido qué hacer. En total, un 86% de los hogares familiares no retornaría al menos por ahora y hasta que no hubiera garantías de seguridad y de estabilización económica en sus lugares de origen. La falta de disposición para retornar se fundamenta en un 69,2% de los casos en la creencia o la convicción de que se mantienen las causas que originaron su desplazamiento, en un 6,3% obedece a las condiciones de vida con las que contaría en el lugar de expulsión, en un 2,2% se debe a la falta de un lugar al cual llegar, y en un 2,3% a la imposibilidad de encontrar oportunidades de empleo.

Como se observa, las condiciones de inseguridad determinan en un 69% de los casos la renuencia al retorno de los grupos familiares desplazados. Esta percepción no es infundada, así como tampoco lo son las razones adicionales que justifican la ausencia de intención de retorno. Sólo a manera de ejemplo puede traerse a colación el caso del retorno de la comunidad de El Salado (Bolívar). En febrero del año 2000, cerca de 400 personas se desplazaron de este corregimiento y sus veredas aledañas, tras una incursión de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que culminó con la tortura y muerte de

aproximadamente 100 personas. Dos años después se produjo el retorno, el cual contó incluso con la emisión de una Resolución Defensorial⁶². Actualmente, el incumplimiento de los compromisos estatales es patente, y el acompañamiento permanente de la Fuerza Pública, pese a constituirse en el alivio para algunas necesidades de la población, ha generado ataques de la guerrilla de las FARC contra miembros de la comunidad (asesinatos y desapariciones), y con ello nuevos desplazamientos.

Aún cuando el retorno se contemple como una opción, como es el caso manifiesto de las comunidades afrocolombianas, la amarga experiencia de los retornos ha creado una gran desconfianza en la población desplazada. Hasta el momento no se conoce un informe o documento oficial, que dé cuenta de procesos de seguimiento y evaluación detallada de los retornos de comunidades afectadas por el desplazamiento, realizados con el acompañamiento del gobierno nacional. No existen garantías de seguridad para la población desplazada que retorna y no son pocos los casos en los que el retorno se ha producido de manera espontánea, movido por la necesidad que tiene la población de acceder a insumos básicos como alimentación, agua y albergue, y a costa de poner en riesgo la vida y la seguridad personal y la del grupo familiar.

En cuanto a lo segundo, tampoco son claras las alternativas para que la población desplazada pueda efectivamente disponer de sus bienes ya sea en el retorno o en la reubicación. Al respecto, se presentan situaciones de diverso orden que pueden sintetizarse en los siguientes apartes:

- a) El bien abandonado no ha sido objeto de posesión o usurpación por parte de terceros, pero, a juzgar por la forma en que se produjo el desplazamiento, y por las circunstancias actuales, no existen garantías de seguridad para que la persona desplazada regrese al lugar de expulsión. En este caso puede suceder que:
 - i. La persona desplazada tiene plena propiedad sobre el bien (escritura pública registrada), su predio tiene vocación silvoagrícola, constituye una o más Unidades Agrícolas Familiares (UAF), y habiendo participado de las convocatorias, no ha sido hasta el momento beneficiaria del Subsidio Integral de Tierras (SIT). De acuerdo con la normatividad vigente, esta persona podría acceder a un proceso de permuta de su predio.
 - ii. La persona desplazada tiene plena propiedad sobre el bien (escritura pública registrada), su predio tiene vocación silvoagrícola, es inferior a una UAF y no ha sido hasta el momento beneficiario de un SIT. De acuerdo con la normatividad vigente, esta persona no cumple los requisitos para acceder a un proceso de permuta, y debe participar de las convocatorias para aspirar a un SIT⁶³.

⁶² Defensoría del Pueblo, Resolución defensorial n.º 008, *Sobre el proceso de retorno de la población desplazada del corregimiento El Salado - Bolívar*, Bogotá, noviembre de 2002

⁶³ De acuerdo con las disposiciones del Decreto 4984 de 2007, sólo podrán acceder a procesos de permuta aquellas personas titulares de bienes abandonados cuya extensión es igual o superior a una UAF, que sean de comprobada vocación silvoagrícola. En caso contrario, deberán participar en las convocatorias para acceder a subsidio de tierras.

- iii. La persona no tiene propiedad plena sobre el bien –es decir, es un poseedor, un ocupante o un tenedor–. En tal caso no es candidato a beneficiarse de un proceso de permuta, y deberá aspirar a la adjudicación de un SIT, en caso de que no haya accedido.

- b) El bien abandonado sí ha sido objeto de posesión por parte de un tercero, y se mantienen las condiciones de inseguridad para la persona desplazada primera poseedora o la persona desplazada propietaria plena. Entre las opciones que se presentan son de destacar:
 - i. El bien ha sido objeto de posesión por parte de un tercero, la persona desplazada de ese bien ostenta la propiedad plena, pero su bien nunca ha sido registrado ante el Incoder o la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) para ser protegido de enajenaciones. Cuenta en este caso el propietario con la acción reivindicatoria o acción de dominio para que el bien le sea restituido, demanda que debe ser interpuesta a través de un abogado y ante el Juez Civil del Circuito que corresponda a la jurisdicción donde se ubique el bien, y que surtirá un proceso de larga duración.

 - ii. El bien ha sido objeto de posesión por parte de un tercero, la persona desplazada de ese bien ostentaba una mera posesión, y dicho bien nunca ha sido registrado ante el Incoder o la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) para ser protegido de enajenaciones. Cuenta en este caso el primer poseedor, dependiendo del tiempo que haya transcurrido y del carácter de su posesión (regular o irregular) con la acción de reintegración (prescribe a los 6 meses de iniciada la posesión del tercero) o con la acción posesoria. La acción posesoria se interpone ante los jueces promiscuos municipales; no obstante, si la posesión ha transcurrido por más de un año sin que se establezcan acciones por parte del primer poseedor, no procede la acción posesoria. De otro lado, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 1182, si han transcurrido entre 5 y más años de posesión, no habiendo títulos anteriores inscritos sobre el bien, ni inclusión del predio dentro de zonas declaradas como de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento consumado, el tercero poseedor puede iniciar, una vez inscrita la falsa tradición, el correspondiente saneamiento y obtener la titularidad. Ahora bien, el EDR contempla en su artículo 127 que: *en cualquier caso, la prescripción ordinaria, la prescripción extraordinaria, los procesos de saneamiento de la propiedad y los de jurisdicción coactiva, se suspenden en beneficio de los desplazados por la violencia y mientras dure el desplazamiento forzado, y que los notarios y registradores de instrumentos públicos, so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable con la destitución, se abstendrán respectivamente, de autorizar e inscribir escrituras públicas que contengan la transmisión del dominio de dichos predios.* Sin embargo, esta protección se hace factible siempre y cuando el propietario, poseedor, ocupante o tenedor del predio o territorio, o el Ministerio Público soliciten la inclusión del mismo en el RUPTA, y en tanto que dicha solicitud sea inicialmente aceptada y el procedimiento siga su ruta regular de manera que logre establecerse un impedimento para la enajenación por parte de terceros.

- iii. El bien ha sido objeto de posesión por parte de un tercero, la persona desplazada de ese bien ostentaba una mera posesión, pero dicho bien ha sido reportado ante el Incoder o la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) para ser protegido de enajenaciones. En este caso, tal y como lo prevé el decreto 2007, no debería proceder ningún tipo de enajenación sobre el bien. No obstante, la gran dificultad se encuentra en que la infraestructura en la que reposa este nuevo procedimiento ha permitido una cobertura mínima hasta el momento. Se conoce, de acuerdo con los resultados presentados por el PPTP, que a la fecha sólo existen 1200 inscripciones de prohibición de la enajenación⁶⁴.
- c) Un tercer grupo de situaciones está constituido por aquellos casos en los que los bienes fueron despojados a través de ventas forzadas que pudieron devenir en estafas y/o configurar lesión enorme, así como también de simulaciones en las que se constituyeron escrituras falsas, o se determinaron a través de ventas de cosa ajena, etc.. En muchos de estos casos, es posible que los bienes hayan sido vendidos nuevamente sin que en estos nuevos negocios haya mediado la coacción. Por ende, para que las personas afectadas por estos negocios puedan obtener la restitución de sus bienes, se requieren complejos y largos procesos judiciales en los cuales habría de probarse el carácter ilegal de los negocios y deshacerse las sofisticadas cadenas de testaferrato realizadas sobre los bienes.

En todo caso, es importante anotar que cualquiera que sea la vía a través de la cual el Estado colombiano garantice la restitución de los bienes de la población desplazada víctima del despojo o el abandono forzado, ésta debe determinarse como la oportunidad para que las víctimas obtengan, en los casos de no haberle ostentado, una titularidad plena de los bienes y con ello la protección sobre su tenencia.

B. Obstáculos de orden normativo⁶⁵

En el ordenamiento jurídico colombiano guardan vigencia normas y disposiciones cuya aplicación sería comprensible y aceptable bajo condiciones normales de mercado y seguridad, pero que en un contexto de conflicto de larga duración genera vulneraciones y propicia escenarios de impunidad frente al despojo y la usurpación. En efecto, pese a las circunstancias de conflicto armado interno que enfrenta Colombia desde hace más de cuatro décadas, a la permanencia y expansión del narcotráfico, y al surgimiento de nuevas expresiones delincuenciales, en el orden jurídico se mantiene con plena vigencia la

⁶⁴ Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Octavo Informe trimestral fase III. Febrero de 2008

⁶⁵ En este acápite se retoman las consideraciones y comentarios anotados por Yamile Salinas en torno a los principales obstáculos legales y procedimentales para la restitución de los bienes de las víctimas del Desplazamiento en Colombia. Ver, Salinas, Y. Derecho a la propiedad y posesiones de las víctimas Retos para la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado. Informe final Mesa de Expertos. Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento Codhes. Bogotá. Mayo 2008.

aplicación de disposiciones del derecho civil especialmente referidas a la propiedad y los modos de adquirirla, que lejos de constituirse en protectoras y preservadoras de este derecho, representan no sólo condiciones limitantes a su goce legítimo, sino factores que lo vulneran de manera autónoma. Dichas normas han formado y siguen hoy formando parte del conjunto de estrategias y herramientas de las que hacen uso no sólo actores armados, sino narcotraficantes y otros grupos y estructuras delincuenciales para apoderarse de la tierra y los territorios más ricos o de uso promisorio.

Así, existe, por ejemplo, la posibilidad de adquirir el dominio de un bien aún en aquellos casos en los que la posesión sea derivada de la fuerza, el dolo o la violencia (*posesión irregular*)⁶⁶, vía la prescripción extraordinaria⁶⁷. Como explicación de la admisión de este tipo de conductas en un marco de legalidad, algunos autores han expuesto que en este caso *la Ley no protege la mala fe, sino la conducta del poseedor que, con su diligencia, incorpora un bien al proceso productivo, es decir, lo vuelve útil ante la negligencia de su propietario*⁶⁸. Dicho de otra forma, de acuerdo con la doctrina, la admisión de este tipo de conductas es coherente con la garantía de la función social de la propiedad, por cuanto *las cosas de la naturaleza o que existen en el mundo moderno, a raíz de la intervención humana, tienen que cumplir la función social, que consiste en que esas cosas deben satisfacer las necesidades de quien lo necesite, y si el dueño no las ejerce durante el tiempo que la ley permite, es porque no las necesita y entonces debe suplir la necesidad de otro sujeto*⁶⁹. Así mismo, según la doctrina, la posesión irregular se funda también en el hecho de que mientras otra persona no justifique ser el dueño del bien objeto de posesión, la Ley ha de proteger al poseedor (Código Civil Art. 762)⁷⁰.

En todo caso, la posesión como mera relación de hecho “*es tan útil para el usurpador como para el propietario*”⁷¹, y es precisamente esta brecha la que ha sido aprovechada por los usurpadores a lo largo de años de conflicto armado, especialmente en aquellos territorios

⁶⁶ Se entiende por posesión irregular, aquélla a la que le falta el justo título o la buena fe, o los dos (art. 770). Son vicios de la posesión: 1) la violencia entendida como una coacción injusta que se ejerce sobre una persona (art. 772, C. Civil), la cual puede ser actual -cuando se arrebató el bien-, inminente -si existe de por medio una amenaza-, o persistente -la cual se ejerce cuando el propietario está ausente y a su regreso es repelido-, y 2) la clandestinidad ante quien tiene derecho a oponerse a ella.

⁶⁷ Mediante la Ley 791 de 2002 se redujo el término de la prescripción de la acción de 20 a 10 años, al igual que el término para adquirir por posesión irregular. Para la regular se bajó de 10 a 5 años, salvo que se trate de vivienda de interés social para lo que se definen 3 años.

⁶⁸ Velásquez, Luis G. (1996). *Bienes*. Bogotá. Temis. pp. 350-351. Citado en *Conductas aparentemente conflictivas en lo civil y en lo penal*. Trabajo de tesis. Universidad Javeriana. 2007 Disponible en <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere4/Tesis-48.pdf>

⁶⁹ *Ibidem*, p.55.

⁷⁰ La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil en su sentencia de septiembre 9 de 1999, señaló que *la posesión es la más elocuente manifestación del derecho de dominio, pues mediante ella además de exteriorizarse sus atributos, ordinariamente lo reflejan por cuanto normalmente cada cual posee lo que le pertenece, es decir, el poseedor de una cosa es también su propietario. Por tal razón, la ley le prodiga amparo, como una complementación de la tutela que brinda el derecho de dominio, presumiendo que quien se halla en esa relación de conexidad con las cosas es su dueño, hasta tanto otra persona no justifique serlo*. Por su parte, la Corte Constitucional en su sentencia T-494 de 1992, señaló que *la posesión resulta ser un poder de hecho jurídicamente relevante que por su naturaleza puede ser instrumento efectivo para la adquisición de la propiedad y como tal guarda con éste último derecho una conexidad de efectos sociales muy saludables, especialmente en el ámbito del estado social de derecho*.

⁷¹ *Conductas aparentemente conflictivas en lo civil y en lo penal*. Op. Cit. p. 70.

dónde la institucionalidad estatal es precaria y débil. El proceso ordinario que se lleva a cabo en el marco de la jurisdicción civil, y al que debe acudir para dirimir conflictos de pertenencia, engendra grandes desventajas para las víctimas del despojo violento o el abandono forzado. En primer lugar, porque en todas estas circunstancias juega un papel determinante la ignorancia o el desconocimiento de las víctimas no sólo respecto de la estructura legal y judicial que rodea un procedimiento como al aludido, sino en relación con las herramientas jurídicas de las que podría hacer uso. En segundo lugar, porque para las víctimas usualmente existen y persisten serias limitaciones de seguridad y de riesgo sobre su vida e integridad personal, que impiden la comparecencia e intervención cabal en un eventual proceso. De este modo, las condiciones regulares que comporta un proceso ordinario civil para resolver conflictos de esta naturaleza, son utilizadas por el usurpador como la más eficaz herramienta de disuasión frente a las víctimas.

De otro lado, también se reputa como válida en el ordenamiento la *venta de cosa ajena*. El artículo 1871 del Código Civil consagra que la *venta de cosa ajena vale, sin perjuicio de los derechos del dueño de la cosa vendida mientras no se extingan por el lapso del tiempo*. Para fines relacionados con este tipo de contrato, es indiferente que el vendedor sea dueño o no del bien, y se reputa válido pues apenas constituye el título del cual nace la obligación del vendedor de transferir efectivamente el bien dado en venta. Así, tampoco es relevante para la validez del contrato que en dicha transacción se haya obrado de mala fe. En síntesis, según la doctrina, nada impide que una persona venda un bien o una cosa que no le pertenece, en la medida en que posteriormente puede el vendedor adquirirla formalmente de su propio dueño. Para el caso, la justificación de esta figura se asienta en argumentos de orden económico: la *finalidad de dar mayor agilidad al devenir económico al interior de una sociedad* (la circulación de los bienes)⁷².

Ahora bien, no obstante que con la *venta de cosa ajena* el vendedor no tiene la capacidad de transferir la propiedad al comprador (nadie transfiere más derechos que los que tiene sobre la cosa entregada), sí puede este último adquirirla a través de la *usucapión o prescripción adquisitiva del dominio*. También se encuentra la posibilidad de acudir a la denominada *acción oblicua de prescripción*, la cual permite que un tercero que aduzca ser acreedor del poseedor o que tenga interés en el bien, acuda a la justicia para alegar la excepción de prescripción o para adelantar la declaratoria de pertenencia⁷³. Es decir, que ejerza derechos del deudor a efectos de que los bienes de éste vuelvan al activo patrimonial y se destinen a satisfacer el pasivo⁷⁴.

Una vez más se está hablando de circunstancias adversas para la protección de los derechos de las víctimas del despojo violento o el abandono forzado de tierras. Es claro que el transcurso del tiempo se constituye para éstas en el riesgo inminente de perder de manera definitiva la propiedad sobre dichos bienes. en la medida en que el mantenimiento de las condiciones de conflicto e inseguridad en las zonas de expulsión y la amenaza que se cierne sobre la vida de cada persona u hogar desplazado, van en detrimento de las posibilidades de retorno, y con ello del desarrollo de acciones formales de recuperación o litigio sobre el

⁷² Ibidem, p. 10.

⁷³ Ley 791 de 2002.

⁷⁴ Corte Suprema de Justicia. Sala Civil. Sentencia de Casación del 18 de julio de 1997.

bien, acciones que por lo demás conducen a procesos largos y difíciles desde el punto de vista probatorio.

Similares efectos se atribuyen a la figura de la *simulación*. La simulación se relaciona con la existencia de contraescrituras públicas en las que “no se ha tomado razón de su contenido al margen de la escritura matriz”, y escrituras privadas que alteren lo pactado en las públicas, con fines como ocultar la verdadera naturaleza y las condiciones del negocio, el precio y/o la identidad de los verdaderos participantes –testaferrato⁷⁵-. Es importante señalar que en el derecho sustantivo colombiano el fenómeno jurídico de la simulación no es tratado en parte alguna, y sólo de él se hace referencia en el inciso 2 del artículo 306 del Código de Procedimiento Civil, para determinar la resolución sobre excepciones presentadas en un juicio.

Pese a que varias de las conductas relacionadas con la simulación están tipificadas penalmente⁷⁶, la jurisprudencia la ha admitido como una manifestación de la autonomía de la voluntad privada y de la libertad contractual⁷⁷, bajo la consideración de que “no es dable pensar que el ocultamiento del genuino fin implica de por sí ilicitud”⁷⁸. En otras palabras, para la jurisprudencia la *simulación* de contratos no necesariamente se induce por *mala fe* de las partes contratantes.

Algunos tratadistas, sin embargo, han revaluado esa tesis frente a la validez que en todo caso se quiere otorgar a los contratos simulados. Sin rebatir que la generalidad de los contratos tiene el carácter de consensual, el argumento que se trae a colación es que, por excepción, ciertos contratos exigen además del consentimiento ya una formalidad (contrato solemne), ya una prestación (contrato real). En tal caso, y atendiendo a la doctrina francesa, *no se debería admitir, pues, siquiera la posibilidad de la simulación, ni aun la que se denomina lícita en los contratos solemnes, y es que, en efecto, en tales contratos no se puede tener en cuenta la intención oculta de quienes lo celebran, sino la expresión del consentimiento manifestada con arreglo a las fórmulas solemnes o litúrgicas establecidas como una institución de orden público*⁷⁹.

Más allá de esta discusión, para las víctimas del despojo violento siguen siendo el proceso probatorio y la imposibilidad de controvertir, los factores que se constituyen en obstáculos fundamentales para la restitución. En efecto, es sabido que probar el dolo, el error, o la simulación requiere no sólo de una gran destreza probatoria, sino con mucha frecuencia de abundancia de pruebas⁸⁰, elementos o medios con los que en la gran mayoría de los casos no cuentan las víctimas del desplazamiento.

⁷⁵ Salinas, Y. Op. Cit. p. 16.

⁷⁶ Solo a manera de ejemplo, para algunos autores existe una delgada línea entre la *simulación* y el tipo penal de *estafa*. La estafa se tipifica como la obtención de provecho ilícito para sí o para un tercero, con perjuicio ajeno, induciendo o manteniendo a otro en error por medio de *artifícios*, lo cual puede hacerse a través de la simulación en los casos en los cuales una de las partes no conoce la escritura privada. Los bienes jurídicos protegidos por este delito son el patrimonio y la buena fe.

⁷⁷ Corte Suprema de Justicia. Casación de mayo 21 de 1969.

⁷⁸ Corte Suprema de Justicia. Casación Civil de mayo 16 de 1968.

⁷⁹ Rodríguez, E. *De la simulación en los contratos solemnes*. Academia colombiana de jurisprudencia. Documentos. Disponible en http://www.acj.org.co/index.php?mod=eduardo_rodriguez

⁸⁰ Parra Q. J. *Derecho Procesal Civil. Parte Especial*. Capítulo II. p. 11.

Las imposibilidades a las que se alude se fortalecen hoy con el efecto previsible de algunas normas expedidas en el marco de la Ley de Justicia y Paz. La jurisprudencia de la Corte Suprema ha diferenciado la *simulación lícita* de la *ilícita* (testaferrato)⁸¹, y en tal sentido ha determinado que *dicho delito continúa perfeccionándose mientras subsista la condición de testaferrato, puesto que el bien jurídico protegido por la norma continúa vulnerándose mientras dure la ilícita simulación*⁸². Pese a ello, el decreto 4760 de 2005, reglamentario de la Ley de Justicia y Paz, señala en su artículo 13:

"Respecto del tercero ajeno al grupo armado organizado al margen de la ley que exclusivamente haya participado en las conductas relacionadas con la adquisición, posesión, tenencia, transferencia y en general con la titularidad de los bienes ilícitos que sean entregados para la reparación de las víctimas, la Fiscalía General de la Nación podrá aplicar el principio de oportunidad".

Aun cuando el principio de oportunidad se encuentra consagrado en el artículo 323 del Código de Procedimiento Penal, la disposición no deja de configurar un grave riesgo de impunidad frente a los delitos de despojo de los que han sido víctimas miles de colombianos. La aplicación del principio de oportunidad en un contexto más amplio de beneficiarios fue propuesta por la Fiscalía en 2006, posteriormente retirada, y todo parece indicar que será puesta nuevamente a consideración del Congreso de la República, esta vez intentando abarcar casos de terrorismo⁸³.

No siendo suficiente, al *testaferrato* o *simulación ilícita* se articula la aplicación de otras herramientas jurídicas del derecho civil como el *pacto de retroventa* (el acuerdo mediante el cual el vendedor se reserva la facultad de recobrar la cosa, previo pago al comprador de la suma que se determine o del valor de la cosa)⁸⁴.

Para el caso que nos ocupa, se trata entonces del desarrollo o la activación de las más sofisticadas e indetectables cadenas de transmisión ilícita o fraudulenta de posesiones y de evasión de la justicia, orientadas a la acumulación de riqueza. Estas circunstancias han sido reconocidas por el Gobierno Nacional y por la Corte Constitucional. En la Sentencia C-370 de 2006, sobre la constitucionalidad de la Ley de Justicia y Paz, la Corte se refirió al tema afirmando:

*Como lo señala el Ministerio del Interior y de la Justicia, los grupos armados al margen de la ley y sus cabecillas han acumulado inmensas fortunas o "grandes recursos económicos". Adicionalmente, como también lo señala el Ministerio, hacen partes de complejas estructuras y organizaciones. En estos casos, como bien lo señalan algunos de los intervinientes, resulta verdaderamente difícil distinguir todos los bienes que han sido fruto de la actividad legal, de aquellos frutos de la actividad ilegal. Usualmente los bienes obtenidos ilícitamente han sido escondidos o trasladados a testaferreros o incluso a terceros de buena fe a través de los cuales "lavan" los correspondientes activos*⁸⁵.

⁸¹ El segundo caso se configura en el momento en que por medio de contrato, escritura o cualquier otro medio ilegal, un bien pasa a figurar como propiedad de quien realmente no lo es, pues se trata simplemente de una persona que presta su nombre para que figuren en su cabeza bienes que en realidad pertenecen a terceras personas.

⁸² Corte Suprema de Justicia, Sentencia de febrero 21 de 2002, Rad. 16867. M.P. Herman Galán Castellanos.

⁸³ Ver *Propondrán aplicar el principio de oportunidad en casos de narcotráfico y terrorismo*. Caracol Radio. Marzo 26 de 2008. Disponible en <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=568167>

⁸⁴ Salinas, Y. Op. Cit. p. 16.

⁸⁵ Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-370 de 2006. MP Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis, y Clara Inés Vargas Hernández.

Pero quizá dentro de este conjunto de normas la más controversial y la que en opinión de los autores de este informe ha adquirido una enorme importancia en el contexto actual, es aquella que otorga validez a la *falsa tradición*. La *falsa tradición* consiste en la inscripción que se hace en el folio de matrícula inmobiliaria de un bien a favor de una persona a quien otra que carece de dominio sobre el bien o del derecho vendido le ha hecho acto de transferencia⁸⁶. En síntesis, se admite la existencia simultánea de un poseedor inscrito y de un poseedor material.

En virtud de la reciente Ley 1182 de 2008, el Congreso colombiano ha facultado el saneamiento de la falsa tradición de inmuebles⁸⁷ a favor de quienes hubiesen inscrito la posesión en los últimos 5 años, a través de un proceso abreviado ante los jueces municipales, en el que, entre otros aspectos, se excluye la presencia de la Procuraduría Agraria⁸⁸.

La Ley 1182 de 2008 es producto de cuatro años de reiterados intentos de un sector del Congreso de la República por aprobar una normativa dirigida de manera específica a sanear la propiedad de bienes adquiridos bajo falsa tradición⁸⁹. Entre otros aspectos problemáticos del estatuto pueden señalarse:

⁸⁶ Como actos de transferencia se consideran: a) La enajenación de cosa ajena (venta de cosa ajena), y b) la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio (venta de derechos herenciales o derechos y acciones en sucesión, y la posesión inscrita).

⁸⁷ En el sector urbano para inmuebles que no superen la media hectárea y en el sector rural diez (10) hectáreas.

⁸⁸ El Ministerio Público en materia agraria se adelanta ante los jueces del circuito y los agrarios que solamente operan en Cundinamarca y en Antioquia, no obstante al Decreto extraordinario 2309 que creó la jurisdicción agraria en todo el país.

⁸⁹ La primera propuesta fue presentada en 2004, pero no logró ser aprobada. En 2005 los mismos sectores políticos insistieron en la propuesta a través del proyecto de ley 319 presentado a la Cámara de Representantes. Entre las cuestiones más relevantes, el nuevo proyecto desconocía los principios de contradicción y transparencia al instituir un procedimiento especial y expedito para sanear la falsa tradición de los bienes; otorgaba facultades expresas a los registradores públicos (y no sólo a los jueces) para que adelantaran tal procedimiento, sacrificando un verdadero debate jurídico y probatorio. De igual manera, el proyecto no contemplaba medidas efectivas para impedir que los bienes patrimoniales rurales abandonados por la población desplazada fueran titulados a los actores armados o a sus testaferros. Otro aspecto preocupante del proyecto era que se sustentaba en el sistema de registro y protección de bienes de la población desplazada, a todas luces insuficiente para dar cuenta de la magnitud del despojo y abandono de tierras y otros bienes patrimoniales. En tal sentido, establecía condiciones irrisorias al demandante, como un juramento bajo gravedad sobre el origen, calidad y naturaleza del predio. Pero, de otro lado, imponía trámites que se erigían en grandes obstáculos para la interposición de recursos por parte del oponente, como, por ejemplo, el tener que estar presente en la diligencia de inspección del predio, lo que constituía un riesgo en la medida que obligaba a los desplazados a regresar a las zonas de las que fueron expulsados y en muchas de las cuales hoy día se mantiene la intimidación armada. La iniciativa contemplaba, además, que los títulos sobre bienes frente a los que previamente se hubieran iniciado procesos administrativos de titulación, extinción, clarificación o deslinde, no eran susceptibles de ser saneados bajo este procedimiento. Con esta prescripción estarían en riesgo gran parte de los predios habitados por comunidades afrodescendientes que no se encuentran necesariamente englobados en títulos de propiedad colectiva o aquéllos cuyos procesos de titulación han sido suspendidos. Igual suerte correrían las tierras en las que se han asentado desde hace mucho tiempo grupos de población indígena, las cuales no han sido entregadas bajo procedimientos administrativos como los que indicaba el proyecto de Ley. La potestad y la responsabilidad de llevar adelante dichos procedimientos se depositaba en los ya saturados despachos de los jueces promiscuos y civiles del circuito, pero también en los registradores públicos, quienes a la postre asumirían la mayor demanda, dada la brevedad

- a) La potestad y la responsabilidad de llevar adelante los procedimientos de saneamiento se deposita en los ya saturados despachos de los jueces promiscuos municipales y civiles del circuito. Esto es preocupante desde todo punto de vista y muy especialmente en términos de la seguridad de dichos funcionarios locales, expuestos a ser influenciados y/o coaccionados por los grupos armados ilegales u otras estructuras delincuenciales.
- b) Entre los requisitos para que el procedimiento opere, se establece que el inmueble sometido a este proceso tenga título o títulos registrados durante un período igual o superior a cinco (5) años y cuya inscripción corresponda a la llamada falsa tradición.

Sobre estas dos condiciones, es importante señalar que:

- i. Si a la fecha se toma en cuenta el término mínimo de 5 años como periodo de inscripción del título, los procesos de saneamiento podrían versar sobre posesiones inscritas de predios despojados del año 2003 hacia atrás. Sólo a manera de ejemplo hay que señalar que los registros oficiales de los años 2001 y 2002 son los que reportan los más altos niveles de desplazamiento en la última década, alcanzando las 343698 y 392920 víctimas, respectivamente; es decir, el 28% del total de víctimas de desplazamiento registradas a marzo 31 de 2008. Este porcentaje aumenta ostensiblemente si se toma como corte el periodo 1999–2003⁹⁰. Para reforzar esta afirmación basta con revisar la información aportada por el PPBP en relación con la proporción anual de eventos de abandono, derivada de los datos de solicitud de protección: el 51,6% del total de predios frente a los que se ha solicitado protección fue abandonado en el periodo 2000–2003⁹¹.
- ii. No es de la cultura del poseedor rural tradicional adelantar trámites ante las autoridades encargadas del registro de instrumentos públicos. En la mayoría de los casos las sucesiones no se tramitan y los inmuebles pasan de generación en generación; de otro lado, lo engorroso y costoso de los trámites ha desestimulado la inscripción, logrando que en su mayoría los poseedores rurales consideren suficiente la elaboración de un contrato o cualquier otro tipo de documento privado, o la realización de un acuerdo verbal sin formalidades. Estas condiciones son favorables al registro de títulos por parte de los usurpadores o de sus testaferros, y se suman a la imposibilidad que tienen las personas desplazadas de volver y hacer posesión material del bien debido a los riesgos que naturalmente corren, marcados por el origen violento de su salida. En tal sentido, como ya se señaló, los términos y las condiciones que dispone la Ley de saneamiento favorece la legalización del despojo que en forma masiva se ha producido en la última década.

y celeridad que el proceso requiere. Preocupante desde todo punto de vista y muy especialmente en términos de la seguridad de dichos funcionarios locales, expuestos a ser influenciados y/o coaccionados por los grupos armados.

⁹⁰ Cifras tomadas de www.accionsocial.gov.co con corte a marzo 31 de 2008

⁹¹ Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. *Informe final segunda fase*. Bogotá. Marzo de 2008. Pag. 31

- d) A juzgar por los requisitos, la población desplazada, despojada violentamente de sus bienes o que se ha visto obligada a abandonarlos, no será amparada en modo alguno por los beneficios de esta Ley, principalmente porque:

Uno de los requisitos para el procedimiento es que el solicitante demuestre sobre el bien la “*posesión material de manera pacífica y continua*”. Como bien se anotó en líneas anteriores, para la gran mayoría de los desplazados son nulas las posibilidades de volver al lugar de expulsión sin que ello represente un riesgo para su vida e integridad personal y la de su grupo familiar. Así mismo, pese a que el EDR contempla la no interrupción de la posesión en los casos en los que se certifique la condición de desplazado del poseedor, las dificultades que se ciernen tienen que ver con el proceso probatorio, con el desarrollo regular de la ruta de protección a la que se acoge el poseedor en defensa de su bien y con la interposición de acciones legales en el sitio de expulsión.

Si bien el procedimiento ante las autoridades es gratuito, la demanda para obtener el saneamiento debe interponerse por escrito y mediante abogado inscrito, lo cual genera el pago de honorarios respectivo. Por todos son conocidas las condiciones económicas precarias de la población desplazada.

- d) De manera infructuosa la Ley pretendió sanear parte de los vicios del proyecto que le dio origen, incluyendo esta disposición en su artículo 7°.

“Condiciones de procedibilidad: (...)Que el inmueble no se encuentre ubicado en las zonas declaradas de inminente riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, en los términos de la Ley 387 de 1997 y sus reglamentos y demás normas que la adicionen o modifiquen o en similares zonas urbanas.”

Al respecto, es importante señalar:

- i. Las declaratorias de riesgo de desplazamiento y las de desplazamiento a que hace alusión el Decreto 2007 de 2001, y que con su respectiva inscripción en registro llevan a la prohibición de enajenación de los predios, sólo empezaron a producirse a partir del año 2004.
- ii. Pese a los importantes avances alcanzados por el PPTP, es necesario anotar que hasta el momento sólo se han emitido en el país 84 declaratorias con cobertura en 76 municipios (7%)⁹².

Lo anterior se traduce en que la estrategia de condicionar la procedibilidad de la medida sólo a predios ubicados en zonas diferentes a las declaradas como de riesgo o de desplazamiento no permite ejercer protección sobre predios y personas afectados antes de que las declaratorias se propusieran como una medida de obligatorio cumplimiento, ni tampoco respecto de aquéllos cuyo desplazamiento o

⁹² Proyecto Protección de la Tierra y el Patrimonio de la Población Desplazada. Informe 2007.

riesgo no ha sido cubierto pese a encontrarse institucionalizadas, y que son la gran mayoría.

- e) Igualmente se plantean serias limitaciones a quienes quieran constituirse como oponentes de las pretensiones del demandante, y estas limitaciones se hacen patentes en el caso de las víctimas del desplazamiento que a su vez han sido despojadas violentamente de sus tierras o se han visto forzadas a abandonarlas por causa de la violencia. En primer lugar, tal y como se dispone en el texto del artículo 10, la oposición debe formularse de forma oral o escrita en la diligencia de inspección del bien. Si así sucediera, el juez oír a las partes en litigio y fomentará una conciliación. Si dicha conciliación se logra el proceso de saneamiento continúa, si no, se archiva. Se señala adicionalmente que si por razones “justificadas” quien se opone no pudo asistir a la diligencia de inspección, el juez convocará a audiencia especial dentro de los 5 días siguientes a la inspección, valorará pruebas y llamará a conciliar. No obstante, a renglón seguido, en su artículo 11, la Ley consagra:

“Si en la diligencia de inspección al inmueble se determina su identificación plena y no hubiere oposición, se dejará constancia en el acta, con base en la cual el Juez proferirá inmediatamente providencia de saneamiento del título o títulos de propiedad, la cual se notificará en estrados.”

Total, al oponente no le queda opción diferente a la de interponer contra dicha providencia recurso de apelación ante el Juez Civil del Circuito, con competencia, obviamente, en *el lugar de ubicación del inmueble*. En general, el procedimiento de oposición o contradicción de las pretensiones debe desarrollarse en el lugar de ubicación del inmueble, que para el caso de la población desplazada, se identifica generalmente con el lugar del que fue expulsado de manera violenta y al que por las mismas razones le es imposible retornar.

En suma, la Ley 1182 de 2008 es: *i. contraria a los Principios básicos sobre el derecho de las víctimas de interponer recursos y obtener reparaciones; ii. vulnera el derecho a la restitución reconocido en dichos Principios y en los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, hoy con carácter vinculante al ser incorporados dentro del bloque de constitucionalidad colombiano; iii. desconoce la preocupación del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas de “tratar con rigor la cuestión de la apropiación de las tierras por terceros durante el desplazamiento de la población original”, así como su recomendación específica de declarar inválidos todos los títulos de propiedad de las tierras adquiridas bajo coacción e impedir las transacciones sobre esas tierras y exigir a quienes aspiran a los beneficios de la ley 975 de 2005 que declaren “toda la verdad, incluida la información sobre los desplazamientos que han ocasionado y las tierras y las propiedades que confiscaron durante sus actividades, así como los nombres de las personas a quienes las transfirieron en caso de que no las hayan adquirido para sí mismos”⁹³.*

⁹³ Comisión Colombiana de Juristas. *Aprobada ley que legaliza la usurpación armada de tierras*. Marzo 18 de 2008. Disponible en www.coljuristas.org

Por otra parte, es importante anotar que ciertamente la legislación ha previsto acciones en relación con las consecuencias generadas por la aplicación y vigencia de las normas que aquí se han señalado, y frente a afectaciones como la usurpación, ocupación y apropiación de bienes.

En efecto, el Código de Procedimiento Civil consagra varias acciones para la protección de la propiedad y para resguardar la posesión. De un lado, se encuentra la acción *reivindicatoria* a favor del propietario o acción *publiciana* a favor del poseedor regular (de veinte años o más de posesión). Según el artículo 946 del Código Civil, la acción reivindicatoria (acción de dominio) es la que tiene el dueño de una cosa singular de la que no está en posesión, para que el poseedor de ella sea condenado a restituirla. El proceso reivindicatorio se encuentra regulado en el Código de Procedimiento Civil, y debe interponerse frente al poseedor y no frente al mero tenedor de la cosa, y tramitarse ante la jurisdicción ordinaria, es decir, ante el juez civil con competencia en el lugar en donde se encuentra ubicado el bien.

También se encuentra la acción posesoria --que puede ser instaurada por el propietario, el poseedor o el tenedor--. Tal y como lo dispone el Código Civil en su artículo 972, las acciones posesorias tienen por objeto conservar o recuperar la posesión de bienes raíces, o de derechos reales constituidos en ellos. *La demanda en los procesos posesorios no se funda en un derecho reconocido por la Ley o por un acto equivalente, sino en la posesión o en una situación de hecho*⁹⁴.

Las acciones posesorias están sujetas a trámites breves y, por esta razón, contemplan el amparo policivo y el amparo jurisdiccional. Tiene la potestad para instaurarla quien haya estado en posesión tranquila y no interrumpida un año completo, y se vea frente a una perturbación de su posesión (C.C.Art 974). Si transcurrido un año completo de haberse iniciado la perturbación, no se interpone tal acción, ésta prescribe.

Activar el amparo policivo o el jurisdiccional (juez municipal o del circuito) implica para el demandante el desarrollo de acciones *in situ*, pues la competencia en ambos casos se relaciona con factores de orden territorial, es decir, se vincula al lugar de ubicación del bien. *El objeto en un proceso policivo por perturbación de la posesión radica en la verificación por parte de la autoridad administrativa de los supuestos de hecho - posesión y su perturbación ilegítima - en los que el demandante sustente su pretensión de amparo. No se pretende en este proceso determinar quien tiene derecho a la posesión del predio, tampoco es su finalidad la de recuperar la posesión perdida, sino proteger la paz pública*⁹⁵. El amparo policivo puede darse a través de la acción de perturbación o de la acción de despojo. La primera puede recaer sobre cualquier inmueble, procede cuando el poseedor o tenedor está siendo perturbado en su ejercicio, y prescribe a los 6 meses de iniciada la perturbación. La segunda exige que el inmueble se esté explotando económicamente. Si el inmueble es no agrario se hace a través de la acción policiva y se

⁹⁴ Parra Q., J. *Derecho procesal civil. Parte especial*. Segunda edición. Ediciones librería del profesional. Bogotá, p. 64.

⁹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-109 de 1993. MP Eduardo Cifuentes Muñoz

denomina lanzamiento por ocupación de hecho. De esta acción tienen conocimiento el alcalde y los inspectores de policía, y prescribe a los 30 días de iniciada la ocupación.

El amparo jurisdiccional se otorga a través de dos tipos de interdictos: los de conservación y amparo, y los de recuperación. Los primeros están relacionados con los simples actos de molestia. Los segundos son las que tienen lugar cuando hay un acto de despojo. Unos y otros prescriben en un término de un (1) año, tal y como se indica en el art. 976 del Código Civil.

De otro lado, está la acción de rescisión por lesión enorme. *La lesión enorme ocurre cuando en una compraventa existe una desproporción considerable entre el precio convenido y el precio "justo" de una mercancía, que perjudica a alguna de las partes, y permite entonces que ésta solicite la rescisión del contrato*⁹⁶. En este sentido, *existe lesión enorme cuando en la venta de un inmueble, el precio que recibe el vendedor es inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende; o, para el comprador, cuando el justo precio de la cosa que adquiere es inferior a la mitad del precio que paga por ella*⁹⁷. Así mismo y dado que la lesión enorme es considerada un vicio objetivo, la buena fe se presume. Por esta razón, los frutos se deben solamente desde el momento en que se interpone la demanda. El trámite que requiere la acción de rescisión por lesión enorme es el del proceso ordinario y ante la competencia del juez civil del lugar donde se encuentra el bien.

Se encuentran también las acciones de nulidad absoluta y de nulidad relativa de los contratos. La Corte Constitucional ha señalado que *la nulidad, según la doctrina prevalente, constituye un castigo o sanción civil que se impone por la omisión de los requisitos que la ley considera indispensables para la validez de los actos o contratos. La nulidad se identifica con la invalidez del acto o contrato, y puede ser absoluta o relativa. La primera se dirige a proteger el interés público o general de la sociedad, pues está destinada a castigar lo ilícito, es decir, lo contrario a la ley, las buenas costumbres y el orden público. La segunda protege el interés privado o particular*⁹⁸. Caracteriza a la nulidad absoluta de un contrato el que: 1) se orienta a proteger un interés público; 2) puede ser interpuesta por cualquier persona interesada para que un contrato se declare afectado; 3) puede ser alegada en cualquier estado del juicio; 4) no se subsana por la ratificación. Mientras que la nulidad relativa 1) no afecta el contrato desde su inicio y éste existe desde su celebración; por tanto, produce sus efectos hasta tanto no sea declarado nulo por la autoridad judicial; 2) la acción para obtener la declaración de nulidad sólo puede ser ejercida por la persona en cuyo favor o protección se establece la nulidad; y, 3) es subsanable. La competencia para dirimir las acciones de nulidad la tienen los jueces civiles del circuito.

Finalmente, están la acción pauliana y la acción de simulación⁹⁹. Ambas acciones son de los llamados medios de reintegración de los que puede hacer uso el acreedor como efecto

⁹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-491 de 2000.MP. Alejandro Martínez Caballero

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-597 de 1998.MP. Carlos Gaviria Díaz.

⁹⁹ Salinas, Y. Op. Cit p. 17.

de la obligación que adquiere el deudor. *La acción pauliana se orienta a obtener la revocación de actos reales o verdaderos de empobrecimiento ejecutados por el deudor en fraude y en perjuicio de los derechos del acreedor. La acción de simulación, por otra parte, se dirige a atacar ante la justicia los actos de aparente empobrecimiento ejecutados por el deudor en perjuicio de los derechos del acreedor*¹⁰⁰. La competencia para estas acciones está en cabeza de los jueces civiles del Circuito (o de los Jueces Agrarios en el caso en que existan para el territorio en particular y dependiendo de la naturaleza del asunto en litigio).

En materia penal se encuentran tipificadas conductas como la *perturbación de la posesión de un bien inmueble, la usurpación de inmuebles, la invasión de tierras o edificaciones, la destrucción y apropiación de bienes protegidos, la ocupación e invasión de áreas de especial importancia ecológica y cultural y los daños en los recursos naturales*. Igualmente se contemplan la estafa, el abuso de confianza, el ocultamiento, enajenación y otros medios para presumirse en estado de insolvencia en perjuicio del acreedor, el lavado de activos, el enriquecimiento ilícito y el testaferrato.

En materia agraria, el Estatuto de Desarrollo Rural (EDR), apartándose de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, consagra la presunción de ausencia de voluntad y consentimiento en los casos de desplazamiento; establece la prohibición a los jueces de adelantar procesos de pertenencia "sobre inmuebles cuando la tenencia o posesión del demandante tenga origen en conductas de intimidación o violencia", e impone el inicio de "procedimientos para reestablecer y proteger los derechos de los afectados por la violencia" (art. 137, EDR)¹⁰¹. Complementariamente, en materia de bienes agrarios, el citado Estatuto contempla mecanismos con destino a la población desplazada y a las víctimas que sean certificadas por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, tales como los dirigidos a la acumulación de tiempos y la no interrupción de la ocupación o la posesión para efectos de los procesos de titulación y pertenencia, en tanto dure la situación de desplazamiento; y la titulación de "manera preferente e inmediata" a quienes deciden retornar (arts. 128, 129 y 130 EDR). Adicionalmente, consagra la procedencia del recurso de revisión contra los fallos ejecutoriados de prescripción adquisitiva de la propiedad, cuando se "lograre demostrar por el interesado su condición de desplazado por la violencia o los actos o conductas de intimidación o violencia que le hicieron imposible el disfrute de su propiedad" (artículos 132 y 137 EDR).

En la práctica, no obstante, en este contexto se identifica la tradicional prevalencia de condiciones de protección y garantía, particularmente ventajosas cuando de propietarios se trata, en contraposición a las posibilidades de amparo con las que pueden contar los poseedores. Así mismo, lo que se hace evidente es que el marco jurisdiccional al interior del cual operan los procedimientos en desarrollo de las normas, desconoce las

¹⁰⁰ Parra Q., J. Op. Cit. p. 24.

¹⁰¹ De esta manera se recoge la presunción de fuerza en situaciones de violencia generalizada a la que hizo referencia la Corte Suprema de Justicia (CSJ), al señalar que "se tendrá como fuerza que vicia el consentimiento cualquier aprovechamiento que del estado de anormalidad se haga en la celebración de un acto o contrato que se traduzca en condiciones tan desfavorables que logren presumir que en circunstancias de libertad no se hubiere celebrado" (CSJ. Sentencia de mayo 3 de 1984. M.P. Alberto Ospina Bayona). Citado por Salinas, Y. Op.Cit. p. 18.

circunstancias de especial afectación que caracteriza a las víctimas del desplazamiento y del despojo o el abandono forzado de bienes.

Efectivamente, salvo los mecanismos del EDR –aún no aplicados–, las citadas acciones no tienen en cuenta la situación de las víctimas y sus condiciones de especial vulnerabilidad.¹⁰² Para ejercitar dichas acciones, la población desplazada debe sortear, entre otros obstáculos, los altos costos de los procesos ordinarios y su extensa duración¹⁰³ –en promedio 10 años–, la localización de los operadores judiciales¹⁰⁴ y la ausencia de una jurisdicción agraria comprehensiva¹⁰⁵, la persistencia de la violencia y la mínima judicialización del delito de desplazamiento en el país¹⁰⁶. Sólo a manera de ejemplo puede citarse que del cruce entre los datos del RUPTA y la base de datos de las declaraciones de las víctimas registradas ante la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, el PPBP encontró una coincidencia de sólo 2.691 personas relacionadas con un total de 3.309 predios¹⁰⁷.

Estas condiciones también se hacen evidentes en procesos como el que hoy debe adelantar la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) respecto de la inscripción de la prohibición de enajenación de aquellos predios ubicados en zonas de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento consumado. En tanto que el diseño institucional y la disposición de infraestructura nacional de registro y administración de tierras hasta ahora no contemplaba la posibilidad de registro de formas de tenencia diferentes a la propiedad mediante escritura, las condiciones de poseedores, ocupantes o meros tenedores son considerablemente desventajosas en términos de las posibilidades de protección.

Indudablemente, esta constituye una situación preocupante si se tiene en cuenta que alrededor del 30% de los inmuebles del país son objeto de posesión. De acuerdo con un informe publicado en 2004 por la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), efectivamente, de los 12 millones de predios inscritos en catastro, unos 3,3 millones son ocupados sin que exista título de propiedad registrado¹⁰⁸.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Excepto para interponer la acción de nulidad en los demás casos los procesos requieren de los oficios profesionales de un abogado.

¹⁰⁴ Para los pobladores rurales el problema es que los operadores de justicia tengan su ubicación principal en los centros urbanos. No obstante, para la población desplazada el problema está en la imposibilidad de volver al lugar de expulsión para comparecer y ejercer contradicción en cualquier proceso judicial en el que estén en juego sus derechos de propiedad.

¹⁰⁵ Tal y como lo han señalado diferentes documentos, pese a que la existencia y funcionamiento de los jueces agrarios en el país fueron establecidos en 1989 en virtud de la Ley 1023, se conoce que solo operan en la actualidad en los departamentos de Antioquia y Cundinamarca.

¹⁰⁶ Efectivamente es casi inexistente la judicialización, investigación y sanción a los responsables del delito de desplazamiento. Según ACNUR, “Mientras entre el 2004 y el 2006 fueron registradas 619.000 personas desplazadas, tan sólo se inició la investigación de 6.500 casos. Para ese mismo período, llegaron a juzgados penales 32 procesos y tan sólo 13 casos fueron fallados sancionando por este delito a 15 personas”. Ver: ACNUR (2007). Balance de la política pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia, enero 24 de 2004 – abril 2007, agosto.

¹⁰⁷ Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. *Informe final segunda fase*. Bogotá. Marzo 2008, p.27.

¹⁰⁸ Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2004). Proyecto de Interrelación entre catastro y registro.

Desafortunadamente, a todo esto se suma, como lo ha expresado el PPTP, el hecho de que el impulso de acciones para el fortalecimiento del marco de protección de los derechos patrimoniales de las víctimas ha ocasionado que las formas y los procedimientos utilizados por el despojo sean casi siempre ligados a negocios con apariencia de legalidad que esconden vicios del consentimiento; es decir, la privación violenta o clandestina por medio de la cual se apropian, desconocen o quitan los derechos sobre la tierra y el territorio, es ocultada mediante el uso de formas avanzadas, complejas y cada vez más perfeccionadas.

C. Obstáculos institucionales

Bajo esta clasificación se identifican dos obstáculos principales cuyo efecto se materializa en un impedimento claro para reconstruir el pasado, y con ello para la restitución de las tierras a la población desplazada: la ausencia de información suficiente, actualizada, y homologable en relación con el sistema de administración de tierras en el país, y la falta de coordinación interinstitucional de las entidades afines al mismo sistema.

En su estudio sobre “*Antecedentes y perspectivas del narcotráfico en Colombia*”, Rocha (2001) señala que la penetración de los narcotraficantes en el sector de la construcción no fue tan alta debido a la estructura de financiamiento institucional al que este renglón económico responde, pero que no ocurrió lo mismo “con las inversiones de los narcotraficantes en el sector rural y en la economía informal, donde la deficiente titulación de la propiedad rural y los atrasados sistemas de registro, junto a la extorsión de los propietarios tradicionales por parte de los grupos de extrema ideología, facilitaron compras de tierras en lo que se ha denominado como una contrarreforma agraria”¹⁰⁹ (subrayado fuera de texto).

En efecto, uno de los principales vacíos del diseño institucional y de política pública para el acceso y la protección de la propiedad en Colombia lo constituye la ausencia de sistemas de registro y bases de datos actualizados y eficientes, y la débil infraestructura estatal y judicial –especialmente en zonas rurales– para el registro e inscripción de las propiedades, de la transmisión sucesiva de su titularidad y de todos aquellos actos que la afectan jurídicamente.

En junio de 2004, el PPTP¹¹⁰ señalaba la importancia de contar con una cartografía y un sistema de información catastral actualizados para el ejercicio y protección de los derechos de todos los ciudadanos en Colombia, así como con un Sistema de Administración de Tierras Nacional. A este respecto se afirma:

¹⁰⁹ Rocha, R. (2001). *Antecedentes y perspectivas del narcotráfico en Colombia: una mirada a las políticas*. Instituto de investigaciones económicas (IIEC). Universidad Nacional Autónoma de México. p. 59.

¹¹⁰ Este proyecto inició en el año 2003 y es auspiciado por Acción Social, el Fondo Posconflicto del Banco Mundial, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

*"... no existe un Sistema de Administración de Tierras Nacional, que facilite la formulación y evaluación de políticas públicas de tierras, y las entidades a cargo del tema: Notariado, Registro y Catastro, presentan una baja coordinación de información. Asimismo, el bajo grado de actualización del inventario catastral es alarmante; lo cual se evidencia en que tan sólo 20% de los municipios del país, cuentan con formación catastral rural actualizada (menor de 5 años)"¹¹¹
(subrayado fuera de texto)*

También concluyó el Proyecto en su informe que el panorama de la administración de tierras en Colombia está marcado por la baja coordinación e intercambio de información entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Sistema de Notariado y Registro, el Sistema Catastral, el Ministerio de Medio Ambiente y los municipios del país, que resultan en: "La no identificación única de los predios dentro del sistema de información de tierras; la concepción de Notariado y Registro de sólo registrar los derechos de los propietarios, y la del Sistema de Catastro de sólo inventariar los derechos de los propietarios y poseedores, excluyendo a ocupantes y tenedores; la baja disponibilidad de cartografía rural básica a gran escala; y la desactualización de la información catastral rural"¹¹².

Estas condiciones y circunstancias han afectado severamente el ejercicio y la protección de los derechos de propiedad en el país. Por ejemplo, en 2004 la Superintendencia de Notariado y Registro señalaba que el 35,8% del total de folios de matrícula existentes en 76 de las Oficinas de Instrumentos Públicos sistematizadas¹¹³ en el país, presentaba anotaciones respecto de transacciones no válidas de la propiedad, las cuales se traducían en la existencia de 3'381.120 predios (entre rurales y urbanos) en la informalidad a nivel nacional. Lo anterior, por supuesto, sin entrar a hacer referencia sobre el ejercicio de otros derechos sobre la tierra (posesión, ocupación y mera tenencia), cuya protección es aún más limitada a juzgar por la ausencia de inventarios, sistemas de información y procedimientos adecuados para su registro.

Al primer semestre de 2007, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) reportaba que de sus 190 Oficinas de Registro de Instrumentos públicos (ORIP) en todo el país, 88 aún se encontraban bajo registro manual. 55 estaban sistematizadas en medio magnético y 41 se encontraban ya articuladas al Sistema de Información Registral (SIR)¹¹⁴. En total, de 13 millones de matrículas inmobiliarias existentes en el país, se habrían unificado 8'128.131 (64%). La migración al SIR, que es la plataforma que permite una consulta digital desde cualquier parte del país, abarca hasta ahora 3,7 millones de registros, lo cual equivale al 27% de la información Registral Nacional.

Por su parte, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi anotó en su informe al Congreso de la República (periodo 2006-2007) que, a 1º de enero de 2007, se habían actualizado los

¹¹¹ Proyecto "Protección de bienes patrimoniales de la población rural desplazada y fortalecimiento del tejido social". El papel de la información en el manejo y administración de las tierras rurales - estado y síntesis - 2004.

¹¹² *Ibidem*, p. 9.

¹¹³ Cuando se habla de sistematizadas se hace referencia a aquéllas que se encuentran bajo folio magnético o bajo el Sistema de Información Registral, es decir, aquéllas cuyos registros ya no están en formato de diligenciamiento manual.

¹¹⁴ Sobre las 6 restantes no se reporta información en términos de su sistema de registro.

registros catastrales de 8'121.501 (85%) de predios urbanos de los 9'446.080 existentes en la base inicial, y de 1'632.900 (46%) de los 3'521.618 predios rurales contenidos en la misma base. A la fecha, había un total de 3'082.920 predios desactualizados (entre urbanos y rurales), siendo la proporción restante de predios rurales la más alta: 50% (1'760.072 predios)¹¹⁵.

No existe una descripción legal clara y única sobre la propiedad en el país. Mientras que el sistema de registro identifica los predios por sus linderos históricos formalmente declarados, los predios son identificados por sus linderos físicos a través del sistema de catastro. En virtud de los decretos 1250 de 1970 y 1711 de 1984, la interrelación y el intercambio entre los sistemas de catastro y registro son acciones de obligatorio cumplimiento para la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. El proceso de modernización de catastro y registro iniciado en 2005 tiene como objetivo para 2010 la compatibilización total en 707 municipios del país y la operación permanente en línea en las 10 principales ciudades. Hasta el momento el avance se traduce en las fases preliminares de interrelación en 5 municipios (Sistema ICARE)¹¹⁶. Una prueba integral del sistema se ejecutó en tres de los municipios piloto, obteniéndose los siguientes resultados (Cuadro 6).

Cuadro 6. Prueba piloto integral ICARE

	Manizales	Sincelejo	Cartagena
Datos de Registro	118.624	56.167	170.494
Datos de Catastro	104.309	64.541	210.471
Interrelaciones aprobadas	69.815	27.749	57.668

Elaboración: CS. Fuente: IGAC (2007)

De otro lado se encuentra el sistema de Interrelación Permanente (IPER), encargado de mantener las interrelaciones inicialmente establecidas y de depurar las inconsistencias para establecer nuevas interrelaciones. La fase correspondiente al 2006 fue dedicada al diseño y definición de las especificaciones técnicas de las modificaciones de los sistemas existentes en las entidades, es decir, del sistema catastral del IGAC y del sistema de registro de la SNR, modificaciones que se preveía debían quedar ajustadas en 2007. El horizonte inicial de aplicación del IPER es de 46 municipios.

En términos generales se evidencia un rezago considerable de los registros, de su comparabilidad (habida cuenta de las necesidades de actualización registro *versus* Catastro) y de sus coberturas, así como también la insipiente en el desarrollo de acciones que prevendrían situaciones del mismo orden a futuro.

¹¹⁵ Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Informe al Congreso de la República. 2006 – 2007.

¹¹⁶ El Sistema de Interrelación Catastro-Registro (ICARE) es una herramienta de carácter transitorio, que permitirá la interrelación inicial de los datos y su clasificación para su posterior incorporación a los sistemas. Es el paso inicial para la interrelación de un municipio; recibe datos tales como número predial, matrícula inmobiliaria, número de identificación, nombre de propietario y dirección de los sistemas de Catastro y del Registro, para luego normalizarlos con el fin de establecer el vínculo (interrelación) entre los datos y las posibles inconsistencias que puedan presentarse en su comparación. *Ibidem.* p. 35.

Ahora bien, el desarrollo normativo y jurisprudencial producido frente al desplazamiento forzado, sus causas y consecuencias, ha generado nuevas y diferentes obligaciones para las entidades encargadas del Sistema de Administración de la Propiedad en Colombia, específicamente relacionadas con la adecuación de sus sistemas de información a las realidades que hoy se enfrentan en los temas de acceso y seguridad de la propiedad.

De un lado, la ley 387 de 1997 (Estatuto sobre desplazamiento forzado) consagró en su artículo 19 que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) –hoy Incoder– llevaría *un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informaría a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelantare contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos*. Dicha disposición se materializó en el año 2001 con el decreto reglamentario 2007, el cual fue incorporado al Estatuto de Desarrollo Rural (EDR) y hoy ostenta fuerza de ley.

Para la aplicación de la normativa del decreto 2007, en 2003 se dio inicio PPTP¹¹⁷. Entre los aspectos más importantes que el decreto contempla se encuentra el carácter obligatorio (so pena de sanciones disciplinarias) que adquieren las declaratorias *de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado* en una zona, así como las limitaciones que se producen a la enajenación o a la transferencia de bienes rurales a cualquier título, luego de llevar a cabo los procedimientos que señala el decreto.

En este proceso la normativa involucra, entre otras entidades, a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Incora (hoy Incoder) y a los Comités Locales de Atención Integral a la Población Desplazada. Hasta ahora, un reto fundamental lo representa la adecuación de sistemas de información e infraestructura de funcionamiento, pensados de manera exclusiva para atender el registro de transacciones sobre bienes sujetos a propiedad, que hoy deben incorporar actividades sobre bienes objeto de cualquier tipo de tenencia.

Para tal efecto, las tareas de registro estuvieron, tal y como lo señaló la Ley 387, en cabeza del Incora. Sin embargo, con la expedición del EDR en 2007, estas funciones han pasado a formar parte de las obligaciones de la SNR. A cinco años de trabajo, el PPTP, en su reporte consolidado a marzo 31 de 2008, señala que han sido protegidos los derechos de 76.844 personas, de las cuales 15.614 accedieron a través de la ruta individual de protección –desplazamiento individual o unifamiliar– y 61.230 a través de la ruta colectiva –desplazamientos colectivos o riesgo de desplazamiento colectivo–. La protección de esta población representa restricciones para la transacción o enajenación de 83.450 predios, equivalentes a 2'525.565 hectáreas (Cuadro 7).

¹¹⁷ El proyecto está orientado en su primera fase al diseño y la validación de metodologías, procedimientos, rutas operativas e instrumentos técnicos, legales, institucionales y comunitarios, necesarios para proteger los derechos patrimoniales de la población rural desplazada o en riesgo. Todo ello con el fin de mitigar los impactos del desplazamiento, disminuir la vulnerabilidad de la población afectada, facilitar su estabilización socioeconómica y lograr el fortalecimiento del tejido social. Ver: Proyecto "Protección de bienes patrimoniales de la población rural desplazada y fortalecimiento del tejido social". Perfil del proyecto. Caja de Herramientas. 2006.

Cuadro 7. Consolidado Nacional de Protección Rutas Individual y Colectiva¹¹⁸

	Ruta Colectiva	Ruta individual	Total
Total derechos	87.647	18.751	106.398
Total personas	61.230	15.614	76.844
Total predios	65.157	18.293	83.450
Total hectáreas	1'257.313	1'268.251	2'525.565

Elaboración: CS. Fuente: PPT 2007

Las proporciones por departamento de ubicación de los bienes varían en relación con los derechos que ostentan sobre éstos o bien las personas que han acudido a solicitar protección (ruta individual), o bien aquellas que han sido protegidas grupalmente a través de la ruta colectiva. No obstante, a excepción de lo que se reporta para Norte de Santander, las formas distintas a la propiedad tienen carácter predominante en el resto de departamentos en los que se han aplicado las rutas de protección, como puede observarse en el siguiente cuadro (Cuadro 8).

Cuadro 8. Distribución departamental de solicitudes de protección de acuerdo con los derechos del titular sobre los bienes abandonados

	Antioquia	Bolívar	Cauca	N. de Santander	Santander	V. del Cauca
Propietario	40,4%	31,9%	36,3 %	56,6%	44,3%	49,7%
Poseedor	10,8%	25,7%	60,9%	32,2%	35,0%	47,9%
Ocupante	48,6%	6,2%	1,7%	0,8%	20%	1,2%
Tenedor	0,1%	1,9%	1,2%	0,4%	0,7%	1,2%
Ocupante Tradicional		4,3%				
Ningún derecho		30%				

Fuente: Proyecto Protección de Tierras 2007. Elaboración: CS

Es importante reconocer los esfuerzos y avances adelantados por las entidades estatales y gubernamentales a través del PPTP, pero también resulta necesario analizar e interpretar los resultados obtenidos y la dimensión real de sus alcances. Es claro que frente a un registro oficial de 549.006 hogares desplazados a marzo 31 de 2008, la cifra de 76.844 personas (aprox. 15 mil hogares) beneficiadas por acciones jurídicas y administrativas de protección constituye una proporción mínima de la población desplazada registrada en el RUPD, que no alcanzaría siquiera al 3% de la misma¹¹⁹.

Adicionalmente, es de señalar que son personas protegidas por estas medidas tanto aquellas que siendo desplazadas han recurrido posteriormente a la protección de sus bienes, como las que se encuentran en riesgo inminente de desplazamiento (prevención). Registros anteriores del PPTP permiten concluir que las declaratorias adelantadas en la ruta colectiva

¹¹⁸ Tomado de Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Comité Directivo. Agosto de 2007.

¹¹⁹ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Verificación –ENV2007, el promedio de personas por hogar desplazado fue de 5,1.

de protección¹²⁰ constituyen el 48% del total de solicitudes de medidas de protección. De este grupo, las declaratorias de “riesgo” participan con un 49%, mientras las declaratorias de “desplazamiento” y las de “riesgo y desplazamiento” comprenden el 51%. Entretanto, más de la mitad de acciones de protección jurídica o administrativa se han desarrollado a través de la ruta protección individual.

Lo anterior significa que la composición en términos de personas, predios y hectáreas protegidas a través del PPBP responde en una proporción significativa a gestiones jurídicas o administrativas realizadas frente a población en riesgo de desplazamiento. Así, sin el propósito de demeritar los efectos de la prevención como mecanismo propio de la protección, no se puede obviar que la afectación de los derechos de tenencia y propiedad se registra de manera patente en aquellos casos en los que el desplazamiento ha sido consumado.

Debe tenerse en cuenta, además, que la efectiva protección de los predios se produce *sí y solo sí*: *i.* se da lugar a la inscripción de los predios o bienes en los correspondientes folios de matrícula que llevan las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) de la anotación mediante la cual se prohíbe enajenar o trasladar el bien; *ii.* se remite la copia de dicha inscripción al Registro Único de Predios (RUP), y *iii.* se adelanta la posterior inscripción en dicho registro. A enero de 2008, el RUP-Incoder reportaba que dicha anotación se había producido hasta ese momento para apenas 1.200 titulares de bienes, los cuales representan el 12% de los trámites de solicitud y el 25% de las solicitudes de protección efectivamente aprobadas¹²¹.

Cuadro 9. Registro Único de Predios –RUP– Incoder

Estado	No.	%
Anotación	1.200	12,3
Por iniciar proceso	3.154	32,3
Proyecto decisión aprobación	496	5,1
Proyecto decisión rechazo	28	0,3
Solicitud aprobada	4.718	48,3
Solicitud rechazada	171	1,8
Total	9.767	100%

Fuente: INCODER, 2008. Corte a enero 8 de 2008
Elaboración. CS

En su más reciente informe, el PPT señaló algunas consideraciones que merecen una importante atención en tratándose de identificar las deficiencias de la estructura general del

¹²⁰ La ruta de protección colectiva *reviste especial importancia ya que se ocupa de aquellas comunidades que, por problemas de orden público, se ven obligadas a desplazarse masivamente o están en riesgo de desplazamiento.* Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Caja de herramientas. 2005.

¹²¹ Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Informe 2007.

sistema de protección. Buena parte de las dificultades que se señalan se originan, entre otros factores, en la conducta pasiva o negligente de algunas de las entidades que forman parte del sistema de protección, pero también en el desconocimiento de los protocolos de atención y del orden de las responsabilidades compartidas o individuales:

- En referencia al proceso de transición que se inició para la migración de la información del Registro Único de Predios que adelantaba Incoder al Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) ahora a cargo de la SNR, se señala la necesidad de incorporar el módulo de protección colectiva, por cuanto el Incoder no diseñó los mecanismos de recepción, tal y como lo solicitó el PPT¹²².
- Sobre las tareas desarrolladas por el Incoder en relación con el RUP, se anota que si bien se logró superar el rezago en solicitudes interpuestas en 2006 en buena parte del país, las nuevas solicitudes de protección no habían sido diligenciadas. Para el caso de departamentos como el Meta o el Distrito Capital, la respuesta frente al requerimiento es que no existen funcionarios encargados o responsables de las labores, básicamente porque se están haciendo labores de reestructuración y se ha prescindido de los servicios de más del 50% del personal en el país al finalizar el 2007. En total, de 17.085 solicitudes adelantadas frente al Incoder, 11.136 (66%) no han sido resueltas. El mayor número de solicitudes no resueltas se concentra en Cartagena con 2.423 de las 2.774 presentadas en esa jurisdicción, y en Cundinamarca con 2.393 de las 2.675 presentadas.
- Se reclama el acompañamiento decidido del Ministerio Público. A su juicio, pese a que personerías como la del Distrito Capital han alcanzado un nivel de autonomía suficiente para recibir y tramitar solicitudes de protección, otras no muestran un compromiso y una iniciativa constantes.
- Sobre los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada (CTAIPD), se considera que en general tienen un grado aceptable de comprensión del tema de protección, aunque no están en capacidad de asumir todas las tareas, dada la rotación del personal y el nivel decisorio de las personas encargadas en algunas regiones.
- El análisis *in situ* de la labor de las notarías permitió evidenciar, salvo escasas excepciones, el desconocimiento generalizado de los temas relacionados con la protección, lo cual se hace patente en la autorización de escrituras públicas que contienen negocios o actos de transferencia de derechos que se ejercen sobre predios protegidos. Esto determina la necesidad de volcar las acciones a procesos más intensivos de capacitación con amplia cobertura.
- Existe la necesidad urgente de acudir a altos niveles de flexibilidad en materia probatoria, de manera que por esta vía se logre garantizar a las víctimas la

¹²² Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Octavo informe trimestral-fase III. Febrero de 2008.

posibilidad de acceder a la aplicación de los mecanismos de restitución de bienes y a favorecerse de la protección que implican.

- Debe flexibilizarse el marco legal. Ante la dificultad para identificar derechos informales, obtiene una relevancia fundamental la consulta a las comunidades, y la aceptación de múltiples alternativas sobre cómo probar los derechos, más aún si se actúa dentro de un enfoque de justicia transicional.
- La propuesta de ruta étnica, a nivel institucional, sólo ha sido parcialmente conocida por los funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro y algunos registradores que participaron en el proceso de construcción del decreto reglamentario de la Ley 1152 de 2007 sobre los mecanismos de protección. Esto se debe a que, hasta la fecha, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia no ha atendido las convocatorias del PPT para estos efectos, pese al papel protagónico que esta entidad debe desempeñar en el desarrollo y aplicación de los mecanismos de protección, acceso y seguridad jurídica de los territorios étnicos.

V. Propuesta: fijación de estándares mínimos para una política pública de restitución de bienes de la población desplazada

Ante un panorama tan complejo como el descrito previamente, resulta muy difícil plantear propuestas concretas de políticas de restitución de los bienes abandonados por o despojados a los desplazados que sean viables y a un mismo tiempo logren protegerlos adecuadamente. Por ello, existe la tentación de concluir que la restitución es un imposible en el contexto colombiano actual, y que, por ende, ésta debe ser reemplazada por otros mecanismos, o al menos postergada en el tiempo hasta que existan condiciones normativas, institucionales y políticas que la hagan posible.

Sin embargo, la Comisión de Seguimiento considera que no es posible renunciar a esta tarea o posponerla, pues la restitución constituye un derecho fundamental de las víctimas de desplazamiento forzado, cuya satisfacción resulta indispensable no sólo para que el Estado colombiano cumpla sus deberes internacionales y nacionales en materia de derechos humanos, sino también para superar el Estado de Cosas Inconstitucional que representa el fenómeno de desplazamiento masivo de personas en Colombia, y para garantizar la no repetición de este fenómeno en el futuro.

En primer lugar, como se señaló en la primera parte de este documento, la restitución constituye un componente del derecho a la reparación integral que cobra una importancia esencial en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado. De hecho, reconocida por los estándares internacionales como el mecanismo preferente de reparación de estas víctimas, y por los estándares constitucionales como un derecho fundamental, la efectiva restitución de los bienes abandonados o usurpados es el medio más idóneo para garantizar que los desplazados que así lo deseen, puedan retornar a sus hogares, así como para reparar los daños tanto materiales como inmateriales resultantes de la vulneración de su derecho a la vivienda digna¹²³.

En esa medida, el cumplimiento de la obligación estatal de garantizar la satisfacción adecuada y efectiva de la reparación de los desplazados depende en buena parte de que se implemente una política pública de restitución de los bienes abandonados por o despojados a la población desplazada, acorde con las exigencias impuestas por los estándares internacionales y nacionales vigentes sobre la materia.

En segundo lugar, como lo ha señalado sugestivamente Rincón, la satisfacción del derecho a la reparación integral de los desplazados puede contribuir activamente a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en relación con la situación de la población desplazada en Colombia¹²⁴.

En efecto, según Rincón (2008), de acuerdo con los estándares internacionales y particularmente interamericanos en materia del derecho a la reparación, ésta tiene una doble finalidad: lograr el restablecimiento de los derechos violados y garantizar su goce pleno en

¹²³ Saffon, M. P. y R. Uprimny (2008). "El potencial transformador de las reparaciones. Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia". *Op. Cit.*

¹²⁴ Ver: Rincón (2008), *Op. Cit.*

el futuro¹²⁵. La segunda de estas finalidades exige, siguiendo a la autora, la reafirmación de la condición de sujetos plenos de derechos de las víctimas, pues sólo de esa manera se logra que pasen de una situación de violación de derechos a una de ejercicio de los mismos que garantice su ciudadanía plena. Dado que el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado fue declarado por la Corte Constitucional en razón de la violación masiva de los derechos de la población desplazada, de acuerdo con Rincón:

*"si las víctimas del desplazamiento forzado de personas no logran ver realizado su derecho a la reparación integral (...) es muy difícil que el ECI sea realmente superado. Y esto no sólo porque quede pendiente el logro de uno de los derechos de las víctimas reconocido por la Corte Constitucional, sino porque la no satisfacción plena y adecuada del derecho a la reparación implica la no satisfacción de otros derechos, esto es, aquellos derechos cuya reparación conforma el contenido mismo del derecho a la reparación"*¹²⁶.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta que, como se demostró en la sección anterior de este informe, el desplazamiento forzado en Colombia ha implicado en la mayoría de casos el abandono o despojo de tierras ocupadas por sus víctimas, la garantía del goce pleno de los derechos violados como resultado de ello —esencial para lograr la reparación— exige que dichas tierras sean restituidas, de forma tal que se garantice que las víctimas puedan volver a ejercer los derechos que tenían sobre ellas. Y, dado que la violación de derechos que han producido los abandonos y despojos de tierras forma parte del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte, el goce pleno de esos derechos constituye una condición necesaria para su superación.

En tercer lugar, la restitución no sólo es importante por su naturaleza de componente privilegiado de la reparación de los desplazados y por su importancia para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, sino también porque constituye un mecanismo fundamental para garantizar la no repetición del crimen de desplazamiento forzado de personas, en la medida en que es susceptible de transformar democráticamente las condiciones de exclusión de las víctimas que permitieron e incluso promovieron la comisión masiva y sistemática de ese crimen en el marco del conflicto armado.

Como lo han señalado Saffon y Uprimny (2008), una transformación democrática de esa naturaleza resulta necesaria en una sociedad que, como la colombiana, aún antes del conflicto era excluyente y desigual, y cuyas estructuras de exclusión son consideradas un factor esencial del conflicto, que en buena medida explica la victimización de ciertos sectores sociales particularmente vulnerables¹²⁷. En efecto, en contextos como ese, una perspectiva de las reparaciones que busque exclusivamente devolver a las víctimas a la situación en la que se encontraban con anterioridad a la violación de sus derechos resulta limitada, ya que pretendería devolver a las víctimas a una situación de vulnerabilidad y carencias, y dejaría intactos los factores que permitieron su victimización. En esa medida, las reparaciones deben ser comprendidas como una oportunidad no sólo para enfrentar los

¹²⁵ Por esa razón, la autora considera que el derecho a la reparación mira tanto al pasado (para superar las consecuencias de las violaciones) como al futuro (para garantizar el goce de los derechos violados). *Id.*

¹²⁶ *Id.*

¹²⁷ Saffon, M. P. y R. Uprimny (2008). "El potencial transformador de las reparaciones. Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia". *Op. Cit.*

daños ocasionados por los crímenes atroces, sino también para superar las condiciones de exclusión de las víctimas, ya que si esas condiciones no son modificadas, difícilmente podrían prevenirse crímenes similares en el futuro¹²⁸.

En el caso de las víctimas de desplazamiento forzado de personas, la transformación democrática de las condiciones de exclusión que permitieron que ese crimen fuera cometido en su contra resulta particularmente importante tanto por la especial vulnerabilidad que la población desplazada ostentaba aún antes de ser víctima de ese crimen, como por los factores económicos, políticos, normativos e institucionales que permitieron e incluso facilitaron su victimización.

En cuanto a lo primero, como lo muestra la Encuesta Nacional de Verificación (ENV-2007) realizada por la Comisión de Seguimiento, el sustrato y la composición de la población desplazada permiten concluir que el desplazamiento forzado se ha ejercido contra sectores sociales que ya eran de por sí vulnerables y excluidos como el campesinado, las mujeres, los jóvenes y niños, las minorías étnicas y las personas discapacitadas, entre otros¹²⁹.

En cuanto a lo segundo, como fue desarrollado extensamente en la sección anterior de este informe, es posible afirmar que, en el marco del conflicto armado colombiano, el desplazamiento forzado de personas ha constituido una estrategia sistemática de apropiación ilegal de tierras ocupadas por sectores vulnerables de la sociedad con fines económicos, políticos y bélicos, y que dicha estrategia ha sido posibilitada y aún facilitada por la existencia de ciertas normas, por el impulso precario de ciertas políticas y por la debilidad de ciertas instituciones.

Ante una situación como la anterior, la restitución de las tierras abandonadas por o usurpadas a la población desplazada constituye un mecanismo vital para transformar las condiciones de exclusión que permitieron o facilitaron su victimización. En efecto, a través de una política pública de restitución de bienes adecuadamente diseñada e implementada, sería posible recuperar los bienes obtenidos por los actores armados, narcotraficantes y sus cómplices a través de la fuerza y la ilegalidad y, por esa vía, desmontar las estructuras económicas y políticas de poder que hicieron posible los abandonos y despojos y que, de permanecer inmodificadas, no garantizarían la no repetición del desplazamiento forzado. Igualmente, a través de una política de esa naturaleza sería posible garantizar una recomposición del mapa de la distribución de la tierra del país, en la medida en que los bienes recuperados podrían ser devueltos a las víctimas despojadas en condiciones de seguridad fáctica, jurídica y económica de forma tal que se combatiera su situación de

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Así, por ejemplo, de acuerdo con la ENV, el 75,2% de los grupos familiares incluidos en el RUPD fue expulsado de zonas rurales del país. Además, al comparar la composición del total de la población desplazada allí registrada con el total de la población colombiana se tiene que: 54% de los desplazados son mujeres frente al 51,2% de la población total nacional; 62,6% de los desplazados se encuentran por debajo de los 25 años frente al 49% de la población nacional; 3,7% de los desplazados se reconocen como indígenas y 21,2% como afrocolombianos frente al 3,4% y al 7,2% respectivamente de la población total nacional; 13,9% de los desplazados son analfabetas frente al 7,1% de la población nacional; en 17,5% de los hogares desplazados al menos un miembro es discapacitado física o mentalmente frente al 6,3% de la población nacional con limitaciones permanentes. Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado (2008). *Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, Primer Informe a la Corte Constitucional*. Bogotá, enero 31.

vulnerabilidad. Finalmente, a través de una política pública como esa, los esfuerzos de restitución podrían complementarse con reformas normativas e institucionales tendientes a erradicar los factores que permitieron el desplazamiento forzado y el abandono o despojo de bienes resultante del mismo.

Por las razones previamente esgrimidas, para la Comisión de Seguimiento la creación de una política pública integral de restitución de bienes para las víctimas de desplazamiento forzado que sufrieron abandonos o despojos de sus tierras con motivo de ese crimen, es de esencial importancia para garantizar el derecho a la reparación integral de esa población, para contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y para garantizar la no repetición del desplazamiento forzado en Colombia.

La importancia de la creación de una política pública de esa naturaleza ha sido reconocida explícitamente por la Corte Constitucional, que en su reciente sentencia T-821 de 2007, en la cual estudió una acción de tutela elevada por una mujer desplazada y sus hijas, resolvió, entre otras cosas:

*"(...) **Decimoprimer.- EXHORTAR** tanto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) como a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para que, en cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias, cumplan con la obligación de establecer las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojadas durante años gran parte de las personas que actualmente se encuentran en situación de desplazamiento forzado. En este sentido no sobra recordar que cualquier política que se adopte debe tener en cuenta las directrices contenidas en el bloque de constitucionalidad. En particular las que surgen de los principios Rectores de los Desplazamientos Internos (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

*"(...) **Decimocuarto.- ORDENAR** a la Secretaria General de la Corte Constitucional que remita copia del expediente completo a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para que, en cumplimiento de las funciones de que trata la Ley 975 de 2005 (...) (3) coordine la actividad de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes que tengan competencia en la vereda de El Limoncito, Sur del Cesar, para garantizar el derecho a la propiedad de la actora. En este sentido deberá diseñar, si aún no lo ha hecho, el Programa de Restitución de Bienes al cual esta obligada, con el concurso de las Comisiones de Restitución de Bienes (...)"*

De las anteriores órdenes de la Corte se desprende que el gobierno y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNR) tienen una obligación clara de diseñar una política pública de restitución de bienes para la población desplazada y que dicha política debe ajustarse a los estándares internacionales y constitucionales sobre la materia. Para la Comisión de Seguimiento, es evidente que el seguimiento y control del diseño y la implementación de esa política pública de restitución de bienes deben tener lugar en el marco del proceso de verificación y en cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 que lidera la Corte Constitucional. En efecto, una política pública de esa naturaleza resulta esencial para garantizar el goce efectivo del derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, que forma parte de los derechos cuyo goce efectivo ha exigido la Corte en ese proceso de verificación y que, como se argumentó anteriormente, es determinante para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y para garantizar la no repetición del crimen de desplazamiento forzado de personas.

Además, como lo señaló la Comisión de Seguimiento en la propuesta de indicadores del derecho a la reparación integral de la población desplazada que sometió a la consideración de la Corte, el gobierno nacional es el principal responsable de garantizar el goce efectivo de ese derecho en cumplimiento de la sentencia T-025. De hecho, si bien la CNRR tiene ciertas competencias en materia de reparaciones de las víctimas de crímenes atroces como el desplazamiento, en virtud de la Ley 975 de 2005 (art. 52), se trata esencialmente de competencias de recomendación y seguimiento, por lo cual la responsabilidad de que existan políticas de reparación y de que se implementen adecuadamente recae en cabeza del gobierno.

Por ende, la facultad otorgada por el decreto 4760 de 2005 (art. 21, num. 4) a la CNRR de diseñar un programa de restitución de bienes no libera al gobierno de la responsabilidad de garantizar la creación de este programa y de que el mismo se ajuste a los estándares internacionales y constitucionales sobre la materia, lo cual significa que el control y seguimiento de su diseño e implementación se enmarcan estrictamente en el proceso de verificación al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004. De manera similar, en el evento de que el Congreso de la República formulara un programa de restitución de bienes —como al parecer lo pretende el Proyecto de ley 157 de 2007—, el gobierno nacional mantendría la responsabilidad de garantizar su implementación de acuerdo a los estándares internacionales y constitucionales, y, por ende, la misma sería objeto del proceso de verificación.

Así las cosas, la propuesta fundamental de la Comisión de Seguimiento en esta materia consiste en que, dentro del proceso de verificación al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, la Honorable Corte Constitucional fije unos parámetros mínimos y exigibles al gobierno nacional en relación con el diseño y la implementación de una política pública de restitución de bienes. Para la Comisión de Seguimiento, tales parámetros deben buscar que dicha política pública se ajuste a los estándares internacionales y constitucionales en materia del derecho a la restitución, y propenda simultáneamente por el goce efectivo del derecho a la reparación integral de los desplazados, por contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y por garantizar la no repetición del desplazamiento forzado de personas en el país.

Para lograr esos objetivos generales, una política pública de restitución de bienes debería incluir medidas destinadas a lograr no sólo la restitución efectiva, pronta y segura de los bienes abandonados o despojados en el marco del conflicto armado, sino también el goce pleno de los derechos violados por los abandonos y despojos, y la garantía de que los mismos no serán vulnerados en el futuro ni a las víctimas actuales ni a ninguna otra persona.

Por consiguiente, para la Comisión de Seguimiento, una política pública de esa naturaleza debería tener dos componentes o ejes fundamentales. De un lado, un programa de restitución de bienes tendiente a esclarecer la verdad sobre los abandonos y despojos de tierras, viviendas y patrimonio en el marco del conflicto armado en Colombia, con el fin de lograr una restitución de esos bienes en el corto plazo, que permita el ejercicio de los derechos violados en condiciones de seguridad y evite que los mismos vuelvan a ser vulnerados en el futuro. De otro lado, una serie de reformas normativas e institucionales orientadas tanto a hacer posibles los objetivos del programa de restitución de bienes, como

a garantizar la no repetición del desplazamiento forzado y de los abandonos y despojos a él asociados.

A continuación se formulan unas propuestas concretas sobre los parámetros mínimos que, en concepto de la Comisión de Seguimiento, deberían cumplir estos dos componentes de la política pública de restitución de bienes para las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia.

A. Programa nacional de restitución de bienes

Para conformarse a los estándares internacionales y constitucionales en materia del derecho fundamental a la restitución como componente preferente del derecho a la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado que han perdido bienes y para contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y a la garantía de no repetición del desplazamiento forzado, un programa nacional de restitución de bienes debería tener el objetivo primordial de garantizar la restitución como una opción privilegiada y real para las víctimas de desplazamiento forzado¹³⁰.

La Comisión de Seguimiento considera que la materialización de este objetivo requiere que se cumplan dos condiciones sustantivas mínimas: de un lado, que la restitución de los bienes perdidos por la población desplazada constituya una "solución durable"¹³¹ a su situación de desplazamiento, y, de otro lado, que las opciones de reparación de las víctimas de desplazamiento forzado privilegien la restitución como mecanismo primordial y, en su defecto, ofrezcan mecanismos de reparación que garanticen el acceso a tierras de estas víctimas.

En cuanto a lo primero, el carácter de "solución durable" de la restitución de bienes a la población desplazada exige que la misma se acompañe de garantías de seguridad jurídica, fáctica y económica tendientes a evitar nuevos despojos, a lograr la inclusión social y dignificación de las víctimas, y a garantizar que quienes deseen retornar a los bienes restituidos puedan hacerlo.

Las garantías de seguridad jurídica consisten en los derechos que deberían adquirir las víctimas sobre los bienes restituidos a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos violados e impedir el riesgo de nuevos despojos. Tales derechos deberían ser ciertos y no disputados, y contar con todos los recursos necesarios de protección en la legislación nacional, lo cual puede implicar en ciertos casos el acceso a la propiedad sobre bienes que antes eran objeto de posesión, ocupación, tenencia, uso, etc.

Por su parte, las garantías fácticas y económicas se relacionan con la importancia que tiene que las víctimas que accedan a la restitución puedan retornar a los bienes restituidos si así

¹³⁰ Las ideas que siguen se basan en Saffon, M.P. y R. Uprimny (2008). "El potencial transformador de las reparaciones Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia", Mimeo.

¹³¹ Este término fue extraído Williams (2008), *Op. Cit.*

lo desean y, en caso de hacerlo, sean protegidas contra violaciones a sus derechos que puedan generar nuevos desplazamientos y despojos. Así, las garantías fácticas consisten en la implementación de medidas adecuadas para que existan condiciones de seguridad en los territorios de retorno, tales que las víctimas puedan decidir libremente si quieren regresar o no a ellos¹³², y que en el evento de regresar se ofrezcan medidas específicas de protección contra nuevas violaciones a sus derechos. De otro lado, las garantías económicas consisten en la implementación de medidas tendientes a garantizar que la posibilidad del retorno permita efectivamente el uso de la tierra restituida como medio de supervivencia, y el acceso especial a los servicios sociales suministrados por el Estado.

En cuanto a lo segundo, para que la restitución se plantee como el mecanismo primordial de reparación de la pérdida de bienes por abandono o despojo, es preciso que la restitución no esté condicionada al retorno inmediato o incluso futuro de las víctimas a los bienes restituidos, sino que les permita disponer de éstos en igualdad de condiciones en el mercado de tierras. Este requisito se deriva de los estándares internacionales y constitucionales sobre la materia, que identifican el derecho a la restitución como un derecho fundamental autónomo del retorno. Pero además, en los eventos en los cuales las víctimas no quieren que los bienes perdidos les sean restituidos, es necesario que las medidas de reparación alternativas que se ofrezcan privilegien en todo caso el acceso a las tierras, a través de mecanismos como la permuta de los bienes perdidos por otros de naturaleza semejante en otros lugares si desean la reubicación, o en los lugares en donde actualmente se encuentran si desean permanecer allí.

Ahora bien, para que las anteriores condiciones mínimas puedan realizarse a través de un programa de restitución de bienes, es preciso que éste busque explícitamente enfrentar y superar los obstáculos derivados de la falta de información sobre la titularidad de las tierras y de la precariedad y desprotección de derechos sobre los bienes perdidos por la población desplazada reseñados en la segunda sección de este informe.

Para ello, la Comisión de Seguimiento propone la creación de una Comisión de la Verdad y la Restitución de las Tierras como institución principal encargada de la implementación del programa de restitución de bienes. La creación de esta institución tendría el propósito de articular el objetivo de la restitución de bienes con el esclarecimiento de la verdad sobre los abandonos y despojos de tierras, y de garantizar así que la restitución de bienes sea realizable en el corto plazo.

En efecto, la conexión del objetivo de la restitución con el esclarecimiento de la verdad permitiría superar los obstáculos de información que en la actualidad enfrenta la restitución de tierras, incorporando como mecanismo necesario para el cumplimiento de sus objetivos, un ejercicio de esclarecimiento de la verdad de los abandonos y los despojos de tierras sufridos por las víctimas del conflicto armado en Colombia.

¹³² Como lo muestra la ENV-2007, en la actualidad solo un 3,1% de los grupos familiares desplazados registrados en el RUPD desea retornar a su lugar de origen. Sin embargo, es necesario analizar este dato con cautela, pues la bajísima intención de retorno puede obedecer en muchos casos justamente a la inexistencia de condiciones de seguridad básicas para que las víctimas consideren que pueden regresar sin sufrir nuevas violaciones, y en particular nuevos desplazamientos. Esto es especialmente así teniendo en cuenta que, como también lo indica la ENV-2007, el 9,4% de los grupos familiares desplazados ha sufrido dos desplazamientos forzados, y el 1,2% más de 2.

La comisión propuesta tendría una doble función: de un lado, esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado, y, de otro lado, recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos. De esa manera, ambas funciones se retroalimentarían, pues la función de esclarecimiento contribuiría a suministrar las bases probatorias de las reclamaciones de restitución, a la vez que las declaraciones de las víctimas solicitantes contribuirían a complementar los hallazgos del ejercicio de esclarecimiento.

Igualmente, la creación de una institución exclusivamente dedicada a estos asuntos permitiría que la restitución fuese emprendida como una tarea prioritaria y ejecutable en el corto plazo, en la medida en que se llevaría a cabo de manera autónoma —aunque articulada y complementaria— de los demás esfuerzos dedicados a la satisfacción de los derechos de las víctimas, y que su implementación estaría a cargo de una institución distinta de aquellas encargadas de implementar estos programas.

Así, por una parte, se garantizaría que el programa de restitución de bienes no se diluya en, confunda con o sea reemplazado por los demás programas de reparación de las víctimas de crímenes atroces —como, por ejemplo, el programa de reparaciones administrativas que consagra indemnizaciones para estas—. Por otra parte, se evitaría que la ejecución del programa de restitución de bienes dependiera o estuviera sujeta a los resultados logrados por otros esfuerzos de satisfacción de los derechos de las víctimas, como las decisiones judiciales de condena penal a los victimarios. Finalmente, se impediría que la difícil tarea de esclarecimiento y restitución de las tierras recayera en una institución que, como aquellas encargadas de la implementación de las políticas de satisfacción de los derechos de las víctimas, ya se encuentran sobrecargadas de labores, y no podrían por tanto dedicarse exclusivamente a esa labor.

Los anteriores objetivos resultan importantes para la satisfacción de los estándares internacionales y constitucionales en materia del derecho a la restitución y de los derechos de las víctimas de crímenes atroces en general, por varias razones: Una, que la restitución de bienes sea garantizada de manera prioritaria y en el corto plazo atendiendo al carácter de derecho de aplicación inmediata del derecho a la reparación integral, y al estrecho vínculo que existe entre la satisfacción del mismo y la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. Otra, que la restitución de bienes se lleve a cabo a través de un programa específico y de una institución exclusivamente dedicada a su implementación respondiendo al carácter autónomo de la restitución como derecho fundamental. Finalmente, que la restitución de bienes incorpore como estrategia el esclarecimiento de la verdad sobre los abandonos y despojos en el programa de restitución de bienes contribuyendo a otros objetivos esenciales de la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento, tales como: el esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido; el reconocimiento de las violaciones y daños sufridos por las víctimas, como parte del componente de satisfacción o reparación simbólica de la reparación integral; la contribución a la estigmatización de los despojos de tierras, al desmonte de las estructuras de poder económico creadas a través de la apropiación ilegal de tierras y a la superación de la situación de vulnerabilidad y marginalidad de las víctimas, todas ellas importantes para garantizar la no repetición.

Ahora bien, para que una comisión como la propuesta pueda cumplir con esos cometidos, así como con las condiciones sustantivas mínimas previamente referidas, existen algunas condiciones procedimentales mínimas que deberían ser satisfechas, y que se refieren a la composición de la comisión, a la definición de los beneficiarios del programa de restitución de bienes a cargo de la misma, a los estándares probatorios aplicables para lograr la restitución, al tipo de decisiones relacionadas con la restitución que podría tomar la comisión, y a otras cuestiones tendientes a garantizar su independencia y adecuado funcionamiento.

En cuanto a la composición, es necesario que sea plural y garantice la representación efectiva de los diversos grupos de víctimas, implementando mecanismos que garanticen la representación de los sectores particularmente marginados. Este requisito se justifica porque tradicionalmente la voz de las víctimas ha sido ignorada o excluida en la toma de decisiones sobre asuntos que las afectan, por lo cual la garantía de su representación efectiva constituye un mecanismo importante de reconocimiento del valor de sus puntos de vista y de ejercicio de su ciudadanía y, como tal, es a la vez una forma de reparación simbólica y de garantía de no repetición a través de la transformación democrática.

En cuanto a los beneficiarios del programa de restitución, es preciso que apunte a garantizar el acceso de las víctimas que ostentaban diversos derechos sobre los bienes perdidos y no sólo el derecho a la propiedad, entre los cuales se incluyen la posesión, la ocupación, la mera tenencia, el arrendamiento y el uso. Esto se justifica si se tiene en cuenta que, en todos los casos, el abandono o despojo de las tierras ha afectado el derecho a la vivienda digna de las víctimas, así como otros derechos que se derivan de la violación de éste, y, por ende, se justifica que todas resulten cubiertas por este mecanismo de reparación, sin discriminación. Pero además, de conformidad con lo desarrollado en la segunda sección de este informe, es posible afirmar que la falta de protección adecuada de los derechos distintos de la propiedad sobre las tierras ha puesto a las víctimas en una situación de vulnerabilidad que ha permitido o facilitado su victimización, por lo cual el reconocimiento de estos derechos como susceptibles de protección contribuye a la garantía del ejercicio pleno de los derechos conculcados y a la transformación democrática.

En cuanto a los estándares probatorios necesarios para decidir sobre las reclamaciones de restitución, es necesario que sean especiales y distintos de los estándares civiles que aplican ordinariamente para la prueba de derechos sobre bienes. La particularidad de estos estándares se justifica, de un lado, porque como se mostró en la segunda sección, la falta de información y pruebas sobre la titularidad de la tierra han facilitado los despojos e incluso han permitido su legalización, por lo cual acudir a los estándares probatorios ordinarios terminaría contribuyendo a reproducir legalmente esta situación. De otro lado, la especificidad de los estándares probatorios se justifica por el carácter masivo y sistemático de las violaciones a los derechos humanos sufridos por las víctimas y por la existencia de patrones de despojo de bienes, que indican que aquéllas y éste han constituido la regla y no la excepción en el conflicto armado, y que permiten, por ende, presumir la condición de víctimas de los reclamantes.

La especificidad de los estándares probatorios debería consistir, entonces, en una inversión de la carga de la prueba en favor de las víctimas, que permita presumir su condición de tales con la mera declaración del abandono o despojo de bienes, y acudir a pruebas como

los testimonios y los informes oficiales y no oficiales sobre patrones de despojo para cuestionar las pruebas documentales que acreditan derechos de terceros sobre los bienes reclamados, garantizando no obstante el derecho al debido proceso de éstos. Para tener una base clara y evitar arbitrariedades, esta inversión de la carga de la prueba debería fundarse en un régimen civil especial, excepcional creado para hacer posible la restitución; régimen cuya creación será propuesta en el siguiente acápite.

En cuanto a las decisiones relativas a la restitución de tierras que podría tomar la comisión, de conformidad con la condición sustantiva mínima de la existencia de garantías de seguridad jurídica antes mencionada, deberían propender por otorgar a las víctimas derechos ciertos y no disputados sobre los bienes restituidos, lo cual implica que la comisión pueda otorgar a las víctimas derechos distintos y menos precarios de aquéllos que ostentaban con anterioridad al abandono y el despojo, así como sanear los títulos de propiedad de esos bienes para garantizar su seguridad jurídica. Este tipo de decisiones contribuiría a garantizar que la restitución de bienes se asuma como un proyecto para garantizar soluciones durables a las víctimas de abandonos y despojos, susceptibles de contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y a la transformación democrática de las condiciones de vulnerabilidad que permitieron la victimización.

Las funciones decisorias de la Comisión de la Verdad y la Restitución de las Tierras en materia de restitución de bienes encuentran amplio fundamento constitucional en el artículo 116 de la Carta, que permite que los particulares sean investidos transitoriamente de la función de administrar justicia. En el caso de la comisión en cuestión, esta función consistiría en resolver reclamaciones de restitución de bienes a través de un proceso expedito que culminaría en decisiones vinculantes sobre el tipo de derecho de la víctima reclamante cuyo derecho a la restitución fuese reconocido, así como sobre la suerte de los derechos ostentados sobre el bien restituído por parte de terceros. Estas decisiones serían independientes de los procesos judiciales tendientes a determinar la responsabilidad penal de los victimarios de desplazamientos forzados y despojos arbitrarios de bienes, aunque podrían contribuir a y utilizar los hallazgos de tales procesos judiciales. Esto permitiría que el procedimiento de restitución de bienes complementara esos procesos, contribuyendo a la superación de los obstáculos que en la actualidad enfrentan las víctimas de abandonos y despojos para recuperar sus bienes en el marco de los mismos, y consistentes, entre otros, en las dificultades para acceder y participar en los procesos judiciales, así como para probar la responsabilidad de sus victimarios.

El otorgamiento de funciones de este tipo a una comisión como la propuesta se justifica por la importancia de que la restitución se realice a través de un programa especial que la haga posible en el corto plazo y que atienda a los obstáculos existentes para lograrla, derivada del carácter de derecho fundamental de la restitución y de las contribuciones que esta puede hacer a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y a la garantía de no repetición. Ahora bien, para cumplir con el artículo 116 Superior, la comisión sólo debería ser investida de la función de decidir sobre la restitución de manera transitoria, por lo cual es necesario que se fije un término definido a su mandato.

Dada la doble naturaleza de la Comisión de la Verdad y la Restitución de las Tierras aquí propuesta, además de sus competencias en materia de restitución, esta comisión debería tener la función de producir un informe sobre la verdad de los abandonos y despojos de

tierras en el marco del conflicto armado colombiano. Este informe debería utilizar como fuentes las declaraciones de las víctimas reclamantes, los testimonios y otras pruebas utilizadas para reconocer sus derechos, así como informes oficiales y no oficiales sobre la apropiación ilegal de tierras.

El uso de informes no oficiales y de declaraciones y testimonios de las víctimas como fuente del esclarecimiento de la verdad es de fundamental importancia, no sólo para llenar los vacíos dejados por la falta de información oficial, sino también por la contribución a la transformación democrática que implica el que sean reconocidas y valoradas las versiones de los hechos tradicionalmente excluidas. En este punto es muy importante acudir a procesos de esclarecimiento de la verdad llevados a cabo por la sociedad civil, tales como el proyecto de Catastro Alternativo liderado por el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado.

Si bien es muy posible que el ejercicio de esclarecimiento histórico de la verdad en esta materia tome más tiempo que la resolución de las reclamaciones de restitución, es importante que estas dos funciones se lleven a cabo de manera paralela y coordinada, de forma tal que los hallazgos en materia de verdad puedan alimentar el proceso de decisión en materia de restitución.

Por último, existen otras cuestiones que deberían ser tomadas en cuenta a la hora de fijar los parámetros mínimos de funcionamiento de una comisión como la propuesta, tendientes a garantizar su independencia y adecuado funcionamiento. Entre estas cuestiones se encuentran la importancia de asignar recursos suficientes para el desarrollo de su mandato, de proveerla de autonomía presupuestal para contribuir su independencia y de prever mecanismos de control y vigilancia de su labor que garanticen la participación activa de la sociedad civil y de las organizaciones de víctimas, así como el acompañamiento de la comunidad internacional, entre otros.

Dado que la creación y puesta en marcha de una Comisión de la Verdad y la Restitución de las Tierras como la aquí descrita constituye una propuesta ambiciosa y de difícil materialización, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado propone liderar la realización preliminar de una experiencia piloto tendiente a poner a prueba este mecanismo. Esta experiencia se llevaría a cabo en dos municipios del país particularmente azotados por los fenómenos de desplazamiento forzado y despojo de tierras, en los cuales esta Comisión realizaría un ejercicio de esclarecimiento de la verdad sobre la magnitud, las modalidades y efectos del abandono y despojo de bienes, y de recepción de reclamaciones de restitución, que produciría un informe sobre la materia y unas recomendaciones sobre la manera como debería adelantarse el proceso de restitución de bienes.

B. Reformas institucionales y normativas

Para que un programa de restitución de bienes como el previamente propuesto pueda cumplir sus objetivos, es preciso que, además de las consideraciones antes mencionadas, se

71

desarrollen reformas tanto institucionales como normativas orientadas a superar los obstáculos que actualmente enfrenta la restitución, y a hacer de ésta un proyecto efectivamente realizable y que ofrezca soluciones reales y duraderas para sus víctimas. Como es evidente, el logro de estos dos propósitos resulta indispensable para el cumplimiento de los estándares internacionales y constitucionales que consagran la restitución como derecho fundamental y como mecanismo preferente de reparación para las víctimas de desplazamiento forzado de personas, así como para que la restitución contribuya a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional que presenta el fenómeno de desplazamiento forzado de personas. Por ello, las reformas institucionales y normativas destinadas a cumplirlos deberían llevarse a cabo con independencia de cuál sea el diseño institucional concreto adoptado para llevar a cabo la restitución, esto es, incluso si el mismo fuese distinto del diseño institucional propuesto en el acápite anterior.

Ahora bien, por las razones esgrimidas al comienzo de esta sección, los mecanismos de reforma institucional y normativa relacionados con el tema de las tierras no deberían limitarse a hacer de la restitución una posibilidad real y una solución duradera para sus víctimas, sino también a garantizar la no repetición de las violaciones a los derechos humanos cuya reparación se busca a través de la restitución. En esa medida, las reformas institucionales y normativas en esta materia deberían apuntar tanto al pasado como al futuro posibilitando la restitución de los bienes abandonados o despojados y erradicando los factores que permitieron o facilitaron que tales abandonos y despojos tuvieran lugar.

A continuación se formularán algunas propuestas sobre la orientación y los parámetros mínimos que deberían cumplir las reformas en cuestión para lograr esos cometidos, para lo cual se abordarán primero las reformas institucionales y luego las reformas normativas.

1. Reformas institucionales

Para la Comisión de Seguimiento, las reformas institucionales tendientes a superar los obstáculos que actualmente impiden la restitución de las tierras abandonadas o despojadas en el marco del conflicto armado y a garantizar que dichos abandonos y despojos no se repitan, deberían enfrentar y superar dos problemas fundamentales. Uno, la debilidad del sistema de información sobre la titularidad de las tierras del país, que ha permitido que en la actualidad no exista una información clara, completa y actualizada sobre el mapa de distribución de la tierra en el país, y sobre los diversos derechos afectados por los abandonos y despojos de tierras acaecidos en el marco del conflicto armado. Otro, los obstáculos de acceso a los mecanismos de reconocimiento y protección de los derechos ostentados sobre las tierras, que impiden que las personas que han sufrido abandonos y despojos puedan probar y hacer valer sus derechos.

Para lograr la superación del primero de estos problemas, se requiere como mínimo el fortalecimiento del sistema de catastro tanto para completar, actualizar y unificar dicha información con miras a hacer posible la restitución de tierras a las víctimas de abandonos y despojos, como impedir que los problemas de información incompleta, desactualizada y contradictoria permitan abandonos y despojos futuros.

Así, el fortalecimiento del sistema de catastro en materia de tierras es una medida prioritaria y no postergable para garantizar la eficacia de un programa de restitución de tierras en el país, pues dicho sistema constituye una fuente esencial para el esclarecimiento del pasado de abandonos y despojos de tierras. Dicho fortalecimiento implica la toma de medidas inmediatas para lograr al menos tres objetivos: (i) actualizar la información que tradicionalmente ha manejado el sistema de catastro en relación con la titularidad de las tierras; (ii) unificar dicha información con aquella que tienen las demás instituciones estatales, y (iii) complementar dicha información para que, además de aquella sobre los derechos de propiedad ostentados sobre las tierras, incluya también información relativa a los otros tipos de derechos ejercidos sobre las tierras, tales como la posesión, la ocupación, la tenencia, el arrendamiento, el uso, etc.

En cuanto al último punto, la inclusión de información sobre derechos distintos al de propiedad resulta fundamental, ya que esos derechos han sido severamente afectados por los abandonos y despojos, y su exclusión tradicional de los sistemas de información oficial ha facilitado las estrategias de apropiación ilegal de las tierras. Para incluir este tipo de información en el sistema de catastro, es necesario acudir a mecanismos oficiales que hasta la fecha no se han utilizado para ese propósito, pero que constituyen una fuente valiosa de información.

Así, por ejemplo, el Registro Único de Población Desplazada debería comenzar a indagar por los bienes abandonados por o despojados a los desplazados o, como lo señaló la Corte Constitucional en la reciente sentencia T-821 de 2007, debería estudiarse *“la viabilidad de establecer un registro especial para población desplazada que abandonó bienes inmuebles rurales y urbanos (...)”*. Igualmente, los formatos de denuncia penal que diligencian las víctimas en el marco de la Ley 975 de 2005 deberían preguntar explícitamente por los bienes de esas víctimas que fueron objeto de abandono o despojo.

Además, para incluir en el catastro información sobre derechos distintos a los de propiedad afectados por la apropiación ilegal de tierras, es esencial acudir también a fuentes no oficiales que sean relevantes para esos efectos. Tal es el caso, por ejemplo, de los informes sobre violaciones a los derechos humanos realizados por diversas organizaciones no gubernamentales e internacionales, así como de iniciativas como el Catastro Alternativo liderado por el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado, mencionada ya en el punto anterior. Además de contener información supremamente valiosa, como testimonios directos de las víctimas, el reconocimiento y uso de estas fuentes no oficiales es muy importante para dar voz y credibilidad a las versiones de las víctimas y de la sociedad civil sobre los despojos sufridos, que tradicionalmente han sido excluidas de la información oficial en materia de tierras, y cuya inclusión resulta esencial para impedir nuevas formas de victimización y para promover la transformación democrática.

Pero el propósito de las medidas encaminadas a lograr el fortalecimiento del sistema de información oficial sobre las tierras no debería restringirse a facilitar la restitución de las tierras abandonadas o despojadas en el pasado, sino que debería consistir también en que ese sistema no permita o facilite abandonos y despojos en el futuro. Para ello resulta necesario implementar reformas de fondo del sistema de información, a fin de convertirlo en un sistema unificado y moderno que garantice la permanente actualización de la información sobre la materia, la coordinación de las diversas fuentes oficiales de

información relevantes, el uso de mecanismos que permitan acudir a fuentes no oficiales de información, y la inclusión de información no sólo acerca de los derechos de propiedad sino también acerca de los demás derechos ostentados sobre las tierras.

De otra parte, para lograr la superación del problema relativo a los obstáculos de acceso a los mecanismos de reconocimiento y protección de los derechos ostentados sobre las tierras, es necesario que, como mínimo, se reformen las condiciones de acceso a instituciones como las Notarías, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y los Juzgados encargados de resolver conflictos relativos a la tierra.

Estas reformas deberían estar encaminadas, en primer lugar, a hacer posible que la restitución de bienes abandonados o despojados a las víctimas se garantice en condiciones de seguridad jurídica. Para ello, es necesario que se diseñen e implementen mecanismos especiales para permitir el fácil y rápido registro oficial de los derechos de las víctimas que resulten beneficiarias de la restitución de bienes. Algunos mecanismos especiales que podrían cumplir con ese cometido son, por ejemplo, la titulación e inscripción de oficio de los derechos de propiedad adquiridos por las víctimas como resultado de procesos judiciales o administrativos de restitución, la exoneración de las víctimas beneficiarias del pago de los costos derivados de escrituras y registros de títulos, o la unificación de los trámites de titulación e inscripción de los títulos, entre otros.

Pero además de lo anterior, para contribuir a la garantía de no repetición de los abandonos y despojos de tierras en el futuro, deberían desarrollarse reformas más estructurales para lograr que las instituciones mencionadas sean fácilmente accesibles para los ciudadanos y no impongan requisitos que, por su costo o complejidad, dificulten o desincentiven el acceso a los mismos. En concreto, estas reformas deberían garantizar, entre otras cosas, la presencia de Notarías, Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Jueces Agrarios en todos los municipios del país, el desarrollo de estrategias de difusión destinadas a que todos los ciudadanos conozcan las funciones cumplidas por estas instituciones, la reducción de los costos de titulación y de inscripción de los bienes inmuebles, la flexibilización de los trámites necesarios para lograr estos fines, etc.

2. *Reformas normativas*

La reflexión sobre las reformas normativas necesarias para hacer frente al problema de tierras analizado en este informe resulta necesaria porque, como se mostró en la segunda sección, algunos componentes de la normatividad colombiana, y en especial de la normatividad civil, han permitido o facilitado los abandonos y despojos de tierras acaecidos en el marco del conflicto armado, o bien porque han sido utilizadas como instrumentos para legalizar la apropiación ilegal de dichas tierras, o bien porque no han ofrecido mecanismos suficientes de protección contra tales abandonos o despojos.

En esa medida, es preciso abordar los problemas generados por esas normas para impedir que las mismas continúen planteando obstáculos a la efectiva restitución de las tierras abandonadas o despojadas y para garantizar que tales normas no volverán a contribuir a que

tales abandonos y despojos tengan lugar. Para ello, la Comisión de Seguimiento considera que deberían emprenderse al menos dos estrategias de carácter normativo: la puesta en práctica de un régimen civil especial dirigido a hacer posible la restitución, y una evaluación profunda de las normas civiles y agrarias que conduzca a la formulación de propuestas de reforma y de desarrollo normativo encaminadas a garantizar la no repetición. Además, estas estrategias deberían ser complementadas con desarrollos normativos encaminados a lograr la reparación integral de las víctimas de crímenes atroces por otras vías, así como la transformación democrática en sentido amplio.

La primera estrategia consiste en lo que algunos han llamado la justicia transicional en materia civil¹³³, expresión que hace referencia a la importancia de que los mecanismos diseñados con el objetivo de enfrentar las atrocidades cometidas en el marco del conflicto armado y de proteger los derechos de las víctimas, incluyan medidas especiales orientadas a adecuar la normatividad civil a dichos objetivos. Ello teniendo en cuenta que la normatividad civil ordinaria no ofrece los mecanismos necesarios para cumplir tales objetivos, e incluso puede obstaculizar su cumplimiento.

En lo esencial, esta estrategia debería consistir, de un lado, en evitar la aplicación de las normas civiles que han sido utilizadas para legalizar la apropiación ilegal de bienes en el marco del conflicto armado, y, de otro lado, a desarrollar normas tendientes a proteger de manera especial a las víctimas de abandonos y despojos de tierras.

En el primer caso, se trata de normas que, en condiciones de normalidad, podrían cumplir objetivos constitucionalmente importantes, pero que en medio del conflicto armado han sido utilizadas para obtener derechos sobre los bienes apropiados ilegalmente y que, por ende, impiden su restitución a las víctimas que los han abandonado o que han sido despojadas de ellos, tales como la prescripción adquisitiva de dominio, la simulación, la posesión inscrita, el pacto de retroventa y el saneamiento de la falsa tradición. Como tal, en el marco de un programa de restitución de bienes, este tipo de normas deberían ser inaplicadas cuando se compruebe que en efecto han sido utilizadas para legalizar la apropiación ilegal de bienes y que su aplicación impide la restitución a las víctimas de abandonos o despojos.

Esta inaplicación podría lograrse a través de figuras como la excepción de inconstitucionalidad que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, puede y debe ser utilizada por cualquier autoridad pública cuando se compruebe que la aplicación de una norma vulnera derechos constitucionales¹³⁴. Aunque en principio la procedencia de esta figura debe ser analizada caso por caso, sería interesante analizar la posibilidad de que la misma se utilice para solucionar todos los casos de restitución de bienes frente a aquellas normas respecto de las cuales se compruebe que han sido sistemáticamente utilizadas para legalizar apropiaciones ilegales de tierras.

Además de la anterior estrategia, sería conveniente que la sociedad civil emprendiera un análisis a fondo de las normas en cuestión para determinar si las mismas vulneran la Constitución, y proceder a presentar contra ellas acciones de inconstitucionalidad, lo cual

¹³³ Ver, por ejemplo, Salinas, Y. (2008). "Derecho a la propiedad y posesiones de las víctimas. Retos para la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado". Mimeo.

¹³⁴ Ver, entre muchas otras, Corte Constitucional, sentencias T-049 de 2002 y T-357 de 2002.

garantizaría de manera definitiva su inaplicación. La Comisión de Seguimiento se propone realizar un ejercicio de esta naturaleza en relación con la Ley 1182 de 2008, que permite el saneamiento de la falsa tradición de inmuebles y que, como se señaló en la segunda sección de este informe, puede conducir a serias afectaciones de los derechos de las víctimas que han sufrido despojos de sus bienes.

En el segundo caso, la estrategia de implementación de un régimen civil especial que haga posible la restitución debe consistir en el desarrollo de normas que permitan la protección especial de los derechos que las víctimas de abandonos y despojos ostentaban sobre sus tierras, en especial cuando la protección de esos derechos no pueda ser garantizada a través de la aplicación de la normatividad civil ordinaria de carácter tanto sustantivo como procesal. Tal es el caso de derechos que, como la posesión, la tenencia, el arrendamiento, el uso, etc., no pueden ser protegidos adecuadamente a través de la normatividad vigente, o bien porque las víctimas no tienen pruebas documentales que demuestren su calidad de titulares de los mismos, o bien porque, con posterioridad a los abandonos o despojos, terceras personas han obtenido derechos menos precarios sobre los mismos.

Como se planteó en el acápite relativo al programa de restitución de bienes, es preciso que el acceso a la restitución de las víctimas que se encuentran en esos casos se facilite a través de una inversión de la carga de la prueba en favor de las víctimas, que permita presumir su condición de tales, así como cuestionar el valor de las pruebas documentales que acreditan derechos de terceros sobre los bienes reclamados, a través de testimonios e informes de derechos humanos. Así pues, resulta fundamental que se creen normas que otorguen una base sólida a esta estrategia, y que, por ende, establezcan un régimen probatorio especial para la restitución de bienes.

Igualmente, es necesario que se creen normas específicas para solucionar los conflictos que pueden presentarse entre personas que reclamen derechos sobre un mismo bien. Para garantizar efectivamente la restitución de los bienes a las víctimas de abandonos y despojos en el marco del conflicto armado, estas normas podrían admitir en ciertos casos y bajo ciertas condiciones, que, a diferencia de lo que sucede en el régimen ordinario, los derechos ostentados por las víctimas primen sobre los derechos ostentados por terceros, incluso cuando aquellos sean más precarios que estos.

La segunda estrategia de carácter normativo propuesta por la Comisión de Seguimiento consiste en llevar a cabo un análisis cabal de la normatividad civil y agraria, que culmine en la formulación de propuestas sobre las normas que deberían ser derogadas, reformadas o expedidas con el fin de evitar que tal normatividad vuelva a facilitar abandonos y despojos de tierras en el futuro.

Así, por ejemplo, el análisis exhaustivo propuesto debería determinar si las normas civiles que han sido utilizadas para legalizar la apropiación ilegal de tierras deben ser derogadas o reformadas con miras a impedir los abusos de las mismas, e igualmente debería proponer desarrollos normativos orientados a ofrecer mecanismos de protección tanto sustantivos como procesales a los derechos distintos de la propiedad que se ejercen sobre las tierras.

Es evidente que todas las propuestas contenidas en el presente documento son insuficientes para garantizar, por sí solas, la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado y la

transformación democrática de las condiciones de exclusión que permitieron o facilitaron su victimización. Por ello, en adición a lo dicho previamente, es preciso que se desarrollen normas orientadas a garantizar la satisfacción de los demás componentes del derecho a la reparación integral distintos del derecho a la restitución de las víctimas de desplazamiento forzado, y que tales normas se conciban como complementarias y no como sustitutas de este derecho.

Así debe suceder, por ejemplo, con los mecanismos de reparación judicial consagrados en la Ley 975 de 2005, que deben ser considerados como complementarios del programa nacional de restitución de bienes a ser implementado. De igual forma, así sucede con el programa de reparaciones administrativas contenido en el decreto 1290 de 2008¹³⁵, que consagra medidas indemnizatorias para las víctimas de desplazamiento forzado, que de ninguna manera reemplazan las medidas de restitución que deben implementarse en favor de estas víctimas.

Además, es necesario que los esfuerzos por garantizar la restitución de tierras y por garantizar la no repetición de los abandonos y despojos de las mismas sean complementados por estrategias más amplias de transformación democrática, que propendan, entre otras cosas, por garantizar el acceso a la tierra de los sectores sociales vulnerables, y por garantizar la seguridad fáctica, jurídica y económica de sus beneficiarios. Sin embargo, también en este caso es preciso que estas estrategias para garantizar el acceso a tierras no se confundan con las medidas de restitución, pues unas y otras cumplen propósitos diferentes y se fundan en obligaciones estatales distintas.

¹³⁵ Este decreto es seriamente criticable por varias razones. De un lado, su procedimiento de diseño no garantizó una participación adecuada de las víctimas y de la sociedad en general en las discusiones sobre su contenido. De otro lado, el decreto adolece de serias limitaciones para satisfacer adecuadamente el componente indemnizatorio del derecho a la reparación integral de las víctimas de crímenes atroces en general y de las víctimas de desplazamiento forzado en particular, entre las cuales se encuentran: su fundamento en el principio de solidaridad y no en la responsabilidad estatal; la consagración de reducidas tarifas de indemnización económica, las cuales coinciden con los montos otorgados a las víctimas por concepto de atención humanitaria por muerte o incapacidad permanente; la exclusión de las víctimas de crímenes cometidos por agentes estatales; el establecimiento de tarifas diferenciadas según el tipo de crimen; la identificación de subsidios a la vivienda como mecanismo de reparación de la población desplazada; la indicación de que los montos recibidos por las víctimas de las instituciones estatales encargadas de su atención serán reducidas de los montos de indemnización. Finalmente, la institución creada para implementar el decreto no garantiza adecuadamente la representación de las víctimas. Dado que este tema excede en mucho aquel abordado en el presente informe, en un documento posterior la Comisión de Seguimiento desarrollará las limitaciones de este decreto en un mayor nivel de detalle.



COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS

Organización no gubernamental con status consultivo ante la ONU
Filial de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra) y de la Comisión Andina de Juristas (Lima)
PERSONERÍA JURÍDICA: RESOLUCIÓN 1060, AGOSTO DE 1988 DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.

Bogotá, Septiembre 2 de 2008

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
At.: Magistrado Ponente:
Manuel José Cepeda Espinosa
E. S. D.

3 - SET. 2008

Ref.: Seguimiento Sentencia T-025 de 2004 – Mecanismos de protección y prevención - Caso de la Asociación Campesina de Productores Alternativos de Simití –ASPROAS-, ubicados en el corregimiento de El Garzal en el municipio de Simití en el Sur de Bolívar.

La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) ha adelantado el seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos. Dicho seguimiento hasta ahora ha consistido en el estudio y análisis de la información remitida por parte de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, así como la respuesta a los requerimientos y conceptos solicitados por las mismas entidades.

El 5 de octubre de 2007, la CCJ presentó un informe a la Honorable Corte Constitucional sobre el caso de la Asociación Campesina de Productores Alternativos de Simití – ASPROAS-, en el que se puso en conocimiento de la Corte el riesgo de desplazamiento de estos campesinos ubicados en el corregimiento de El Garzal en el municipio de Simití, así como la ausencia de protección para sus bienes, ocasionada por la negativa del Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada a restablecer la medida de protección de predios que estuvo vigente desde el 31 de mayo de 2005 hasta el 15 de mayo de 2007. El Comité ignora así, las recomendaciones de la Defensoría Regional, en varios informes de riesgo de restablecer la medida, hasta la fecha y a pesar de las solicitudes de protección al Comité no lo ha hecho.

Según información de ASPROAS y del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio – PDPMM-, la situación de estas familias campesinas no ha mejorado pues los intereses económicos y militares en la región se acrecientan cada día más, un ejemplo de esto es la presencia cada vez mayor de empresas palmicultoras en la región. Estas afirmaciones se sustentan con los informes de la Defensoría Regional que evidencia que las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario continúan y se constituyen en riesgo de desplazamiento.

Los pobladores de El Garzal no han encontrado una respuesta a sus solicitudes de protección tanto a su integridad personal, como a los bienes que poseen en caso de darse un desplazamiento forzado, como lo ha anunciado la Defensoría en sus informes.



COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS

Organización no gubernamental con status consultivo ante la ONU
Filial de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra) y de la Comisión Andina de Juristas (Lima)
PERSONERÍA JURÍDICA: RESOLUCIÓN 1060, AGOSTO DE 1988 DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.

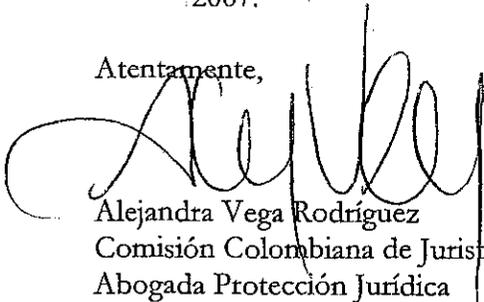
En atención a su comunicación del 23 de abril de 2008, la CCJ se permite remitir información actualizada sobre el caso de la Asociación Campesina de Productores Alternativos de Simití – ASPROAS-, ubicados en el corregimiento de El Garzal, municipio de Simití en el Sur de Bolívar. Esta información ha sido obtenida de documentos enviados por el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Con fundamento en la información que se presenta a continuación solicitamos respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional:

Teniendo en cuenta lo anterior, le solicito a la H. Corte Constitucional:

1. Que el presente caso sea estudiado en Sala como un caso de especial protección a la vida e integridad de estos campesinos y la de sus bienes, en el que es necesario garantizar mecanismos de prevención al desplazamiento forzado de los pobladores de El Garzal, en el municipio de Simití en el sur de Bolívar.
2. Que se ordene a las autoridades nacionales y locales, en este caso, el cumplimiento de la Constitución, la ley, la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, especialmente el Auto 200 de 2007, la Sentencia T-821 de 2007 y las recomendaciones de los organismos internacionales de protección de derechos, y, por tanto, dé plena vigencia a las normas que establecen mecanismos de protección a estos pobladores en riesgo de desplazamiento y se garantice su derecho a la subsistencia digna.
3. Que se garantice el derecho a la vida e integridad de estas personas y se ordene a las autoridades locales que desarrollen mecanismos eficaces para tal protección.
4. Que se inicien las investigaciones penales a que haya lugar por los homicidios y amenazas de los que ha informado y alertado la Defensoría del Pueblo.
5. Que se garantice una agencia especial por parte del Ministerio Público en los procedimientos judiciales y administrativos que se han iniciado para establecer los derechos de los pobladores del Corregimiento sobre sus predios.
6. Que se garantice el derecho fundamental a la posesión y a una eventual restitución de los predios, y se ordene al Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada de Simití que restablezca la medida colectiva de protección de predios como mecanismo de protección en este caso de riesgo de desplazamiento, artículo 128 de la ley 1152 de 2007.

Atentamente,



Alejandra Vega Rodríguez
Comisión Colombiana de Juristas
Abogada Protección Jurídica

Anexo: Reseña del caso en 9 folios.

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
At.: Magistrado Ponente
Manuel José Cepeda Espinosa
E. S. D.

*Referencia: Seguimiento Sentencia T-025 de 2004.
Comunidades en riesgo de desplazamiento del corregimiento de El Garzal (municipio de Simití)*

La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) es una organización no gubernamental con estatus consultivo ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) cuyo objetivo es la promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en Colombia.

La CCJ ha venido realizando el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y a la situación de las personas desplazadas. Dentro de esta labor hemos conocido el caso de las comunidades campesinas en riesgo de desplazamiento del corregimiento de El Garzal, localizado en el municipio de Simití, al sur del Departamento de Bolívar, a través de información del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (en adelante PDPMM) y de la Asociación Campesina de Productores Alternativos de Simití –ASPROAS-, pobladores respecto de quienes nos preocupa el riesgo de un desplazamiento forzado, como lo advertimos en octubre del año pasado en documento entregado a la Corte.

Por lo anterior, quisiéramos poner en conocimiento de la Corte que: (i) continúa el riesgo de desplazamiento forzado por cuanto el Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada de Simití (en adelante CMAIPD) no ha decretado la medida de protección de predios establecida en la ley 1152 de 2007, artículo 128; (ii) las violaciones de derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario contra la población civil no se han detenido; (iii) los intereses sobre el territorio son múltiples: tráfico de narcóticos, cultivos agroindustriales y terratenientes; (iv) estas condiciones dificultan una posible restitución de las tierras usurpadas a estas comunidades campesinas; (v) teniendo en cuenta estos aspectos, nos permitiremos al final formular unas solicitudes respetuosas a la Corte.

(i) Continúa el riesgo de desplazamiento forzado por cuanto el Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada de Simití no ha decretado la medida de protección de predios establecida en la ley 1152 de 2007, artículo 128

En el corregimiento de El Garzal se encuentran asentadas cerca de 320 familias distribuidas en 4 veredas denominadas Tierra Linda, Betel, El Garzal y Nueva Esperanza, las que en conjunto conforman un globo aproximado de 9.000 has. Gran parte de la población se ubica en las veredas de El Garzal y Nueva Esperanza, áreas de mayor extensión en el corregimiento, cuya principal actividad económica es la producción agrícola y pecuaria. Según información del PDPMM, la titularidad de la tierra para los campesinos es nula y este es uno de los factores de riesgo para un posible desplazamiento por la diversidad de intereses de actores armados y económicos en la zona.

Como lo informamos a la Corte el año pasado, el Comité Municipal para la Atención Integral a la Población Desplazada (CMAIPD) de Simití declaró la inminencia de riesgo de desplazamiento en El Garzal el 31 de mayo de 2005¹, de conformidad con el decreto 2007 de 2001, activando este mecanismo de protección de las tierras de la población en riesgo o en situación de desplazamiento. La motivación para activar esta ruta de protección de bienes fueron las amenazas de los grupos paramilitares en la zona y, en particular, de la familia Barreto, que reclama propiedad sobre las tierras.

El 5 de marzo de 2007 el señor Jairo Alfonso Barreto Esguerra elevó un derecho de petición al CMAIPD de Simití, por medio del cual le solicitó levantar la declaratoria de inminente riesgo de desplazamiento en el corregimiento de El Garzal del municipio de Simití y, como consecuencia de lo anterior, solicitó que se ordenara a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el levantamiento de la restricción para transferir, enajenar o titular los bienes de los legítimos propietarios.

El CMAIPD convocó una sesión para el 15 de mayo de 2007, que se llevó a cabo sin la participación de los representantes de la comunidad y la población desplazada. En dicha sesión, el Comité levantó la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento mediante acto administrativo suscrito por el Alcalde encargado, Oswaldo Rojas². Esta medida dejó sin protección a los campesinos que ocupan desde hace más de 30 años estos predios y abrió la posibilidad de amenazas para que se vean obligados a abandonar su territorio.

La respuesta negativa del CMAIPD de Simití a restablecer la medida de protección es inadecuada como lo plantea la Corte Constitucional al referirse al deber de protección de las autoridades frente a la población en condición de desplazamiento, en especial, en el Auto 200 de 2007, de la siguiente manera:

“La respuesta de las autoridades ante esta grave y preocupante situación de riesgo no ha sido adecuada, ni ha reflejado un cumplimiento pleno de los deberes constitucionales básicos del Estado en relación con la protección de la vida, la seguridad personal y la integridad de todas las personas, y en particular de los líderes y representantes de población desplazada”.

Esta negativa del Comité se da a pesar que los pobladores de El Garzal actualmente cumplen con lo que la Corte estableció como presunción de riesgo en el Auto 200 de 2007, mediante el

¹ Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada – Alcaldía Municipal de Simití, Resolución n.º 001 de 31 de mayo de 2005.

² Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada – Alcaldía Municipal de Simití, Resolución n.º 130 de 15 de mayo de 2007 “Por medio de la cual el Comité Municipal para Atención Integral a la Población Desplazada levanta la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento en el corregimiento de El Garzal”.

cual ampara a las personas desplazadas que piden protección para su vida, seguridad e integridad personal y las de sus familias y, en este caso, también de sus bienes, en los siguientes términos:

“sin que la autoridad competente ante la que pidió protección haya desvirtuado dicha presunción mediante estudios detallados y cuidadosos que demuestren que es innecesario impartir la protección requerida, dicha autoridad competente está en la obligación de adoptar una medida de protección que sea: (i) adecuada fácticamente (...); (ii) eficaz (...); (iii) adecuada temporalmente, es decir, que se mantenga en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que se pretende conjurar”³.

A pesar de la constatación que hace la Corte en este Auto, de *“que el derecho a la vida y a la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada, así como de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario, requiere de la adopción de medidas urgentes por parte de las autoridades para efectos de garantizar su protección, en el marco del proceso de superación del estado de cosas inconstitucional existente en el campo del desplazamiento interno en el país y declarado en la sentencia T-025 de 2004”*, la vida, seguridad e integridad de los pobladores del corregimiento de El Garzal, en el municipio de Simití, jurisdicción del Sur de Bolívar, sigue en peligro, como se verificará a lo largo de este escrito.

(ii) Las violaciones de derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario contra la población civil no han cesado

Según información de la Defensoría Regional, las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario persisten y se agudizan. *“[L]as estrategias utilizadas por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-ep), del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y de los nuevos grupos armados pos – desmovilización de las AUC, demuestran la deshumanización de sus acciones: torturas, desapariciones, desplazamientos individuales, siembra de minas antipersonal, reclutamiento forzado, extorsiones y amenazas, con la finalidad de detentar el dominio territorial y poblacional en las estribaciones y piedemonte de la serranía de San Lucas”⁴.*

El mismo organismo afirma que, a pesar de la desmovilización, el control territorial por parte de los actores armados continúa. Es así como, después del proceso de desmovilización del Bloque Central Bolívar en el 2006, en el sur de Bolívar, se han conformado nuevos grupos pos – desmovilización de las AUC, autodenominados “Águilas Negras” y los “Mellizos”, además de *“continuar influyendo en las decisiones de las administraciones municipales en los temas de seguridad, inversión y contratación pública y de conservar el monopolio de la producción, transporte y comercialización de la coca”⁵*. Durante años se han presentado conflictos entre los campesinos que viven y explotan los predios y los empresarios que reclaman propiedad sobre los mismos. La Defensoría afirma que, desde la fecha en que se levantó la medida colectiva de protección de predios por parte del CMAIPD de Simití, se han presentado los siguientes hechos:

³ Corte Constitucional, *Auto 200 de 2007*. *“Adopción de medidas de protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal de algunos líderes de la población desplazada y ciertas personas desplazadas en situación de riesgo”*.

⁴ Defensoría del Pueblo, Informe de seguimiento al informe de riesgo n.º 015-07 AI del 15 de junio de 2007.

⁵ *Ibid.*

“El 16 de julio de 2007, un grupo de personas, al parecer obreros contratados por uno de los empresarios que reclaman propiedad sobre estas tierras, llegaron al predio del señor Alfonso Díaz y destruyeron la vivienda. Era un rancho de aproximadamente ocho (8) metros de largo por cuatro (4) metros de ancho, tumbaron las llamadas “culatas del rancho” y quitaron el alambre que sostenía la paja. Todo esto aprovechando que el señor Alfonso Díaz tuvo que salir de la vereda a visitar a su mamá que se encuentra enferma en la ciudad de Bogotá”

*“El 19 de julio de 2007, los habitantes de El Garzal, acostumbran trabajar en mingas en la preparación del terreno para las siembras de arroz. En esa fecha aparece en una finca de la vereda Nueva Esperanza, un grupo de aproximadamente 10 personas, al parecer contratados por uno de los empresarios que reclaman propiedad sobre estas tierras, con la intención de perturbar la posesión de las familias campesinas, las cuales cuando estaban trabajando comunitariamente les dijeron: **“somos trabajadores de los empresarios y no los vamos a dejar que sigan trabajando en estas tierras, les queda prohibido”** (Negrilla fuera del texto)”*

“El 22 de julio de 2007, una de las personas contratadas por los empresarios que reclaman propiedad sobre esas tierras, para perturbar la posesión de 160 familias y la ocupación de 76 familias ubicadas en el corregimiento de El Garzal en el municipio de Simití, fue capturado por la Policía Nacional, en el corregimiento de Vijagual del municipio de Puerto Wilches, por antecedentes judiciales”

“El 26 de julio de 2007, el pastor de una de las iglesias evangélicas en ese corregimiento recibe amenazas contra su vida y el 31 de agosto de 2007 observaron personas recorriendo el corregimiento de El Garzal y tomando fotos a la casa del Pastor”

“El 27 de septiembre de 2007, una persona encapuchada recorre en una bicicleta la totalidad del corregimiento de El Garzal”

“El 14 de noviembre de 2007, en el sitio llamado Tierra Firme al lado de la vereda Nueva Esperanza del municipio de Simití, la Armada Nacional incautó gran cantidad de insumos para el procesamiento de la coca”

“El 2 de enero de 2008, en inmediaciones de la vereda San Benito, en el puente El Tigre, hombres encapuchados asesinan a un desmovilizado alias “El Iguano” y resulta herido otro, quien posteriormente es encontrado muerto”

“El 6 de enero de 2008, el Ejército Nacional encuentra un cadáver en estado de descomposición en la vía que de Simití conduce a San Pablo”

“El 8 de enero de 2008, el grupo “Los Vagos” llega al casco urbano de Simití, e intenta secuestrar a un joven que opuso resistencia; ante los hechos, algunos miembros de la comunidad se agruparon y les quemaron el vehículo en que se movilizaban”

“El 19 de enero de 2008, en la vereda San Benito, en el puente El Tigre, asesinan a alias Pata de Guama”⁶

⁶ *Supra*, nota 4

Estas continuas violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario hacen pensar que la inminencia de riesgo de desplazamiento no ha desaparecido y, por tanto, se hace urgente que se decrete la medida de protección de predios.

Dentro de los riesgos que ha identificado la Defensoría del Pueblo en sus informes, particularmente el n.º 015-07 AI del 15 de junio de 2007 emitido por el Sistema de Alertas Tempranas, con nota de seguimiento del 14 de marzo de 2008, se mencionan:

“a. Riesgos personales: Para la vida e integridad de los habitantes del corregimiento de El Garzal; para los bienes y territorios de dichas comunidades y para los representantes y líderes de la comunidad, especialmente Salvador José Alcántara Rivera, Presidente de la Junta de Acción del Corregimiento de El Garzal y Pastor de la Iglesia Evangélica del Corregimiento;

b. Riesgos Colectivos: Inminencia de un Desplazamiento Interno a causa del conflicto armado y la presión sobre el territorio y despojo de tierras de las comunidades de las Veredas de El Garzal y Nueva Esperanza”.

(iii) Los intereses sobre el territorio son múltiples: tráfico de narcóticos, cultivos agroindustriales y terratenientes

Según información del PDPMM, los fenómenos de violencia en la región se encuentran estrictamente ligados con los usos de la tierra, la posesión y propiedad de los predios debido a que en la zona existen intereses económicos y militares sobre el territorio. Estos intereses pasan por ser un territorio de ubicación estratégica de rutas para narcotráfico y tráfico de armas.

Con respecto a los intereses del narcotráfico, según la Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas⁷, el área sembrada en coca en la región del Sur de Bolívar ha tenido un aumento considerable:

“En el departamento de Bolívar, los cultivos de coca se concentran en el área conocida como Sur de Bolívar han permanecido relativamente estables y representan entre el 3% y el 8% del total del país entre 1999 y 2006. En el 2007 el cultivo de coca aumentó en 3,250 hectáreas (136%), la más alta en los últimos siete años. Mientras que la aspersión aérea aumento en la considerable cantidad de 4,388 hectáreas (+165%) la erradicación manual disminuyó de 1,952 a 514 hectáreas (-74%)”-

A lo anterior se suma el surgimiento de grupos armados conformados, entre otros, por desmovilizados, que entre sus intereses tienen las rutas para tráfico de narcóticos, frente a lo cual el PDPMM afirma: *“Las Águilas Negras y las Autodefensas Bolivarenses han renovado su actuación en tanto no solo ejercen control de las rutas de tráfico de estupefacientes, sino nuevamente el control y coerción de las comunidades campesinas de Simití, especialmente las zonas de fuerte influencia paramilitar como los corregimientos de Monterrey y San Blas. En igual sentido, estos grupos han comenzado a servir de anillos de*

⁷ Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, *Colombia. Censo Cultivos de Coca*, junio de 2008, pág 27.

*protección e instrumentos de presión sobre la tierra en las zonas de expansión de los cultivos de palma, como es el caso de los cultivos de la zona del piñal, limítrofe con el corregimiento de El Garzal*⁸

El interés de distintos actores sobre la tierra se evidencia en los proyectos agroindustriales de cultivo de Palma de Aceite de las empresas que se encuentran haciendo presión sobre el corregimiento de El Garzal, entre las que se encuentran Palmas Yarima S.A. y la Compañía Agricolombia S.A. El cultivo de palma es muy fuerte en esta zona, a tal punto que esta última empresa ha plantado 1.200 hectáreas utilizando la figura de los contratos de usufructo con los campesinos de la región con plazos de 30 años. Además, la familia Barreto también tiene interés en este cultivo gracias al vínculo que tiene con la Alianza Palmicultora La Carolina S.A.⁹, que se ubica en la Vereda La Esperanza del mismo corregimiento. De esta forma, el interés de estas empresas en el territorio se constituye en un riesgo de desplazamiento para los campesinos que no han firmado los contratos de usufructo.

(iv) Estas condiciones dificultan una posible restitución de las tierras usurpadas

A través de la información de la Defensoría Regional se puede establecer cómo el riesgo de desplazamiento forzado de personas no ha desaparecido, tal como lo afirma el CMAIPD de Simití, y, por tanto, se cumpliría con lo establecido en el artículo 128 de la ley 1152 de 2007, que trata acerca de la medida colectiva de protección de predios que deben tomar los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada con el “*objeto de proteger a una comunidad de actos arbitrarios contra su vida, integridad y bienes, declararán la inminencia de riesgo de desplazamiento o su ocurrencia por causa de la violencia, cuando se presenten circunstancias que puedan originar o hayan originado, el desplazamiento forzado en una zona determinada del territorio de su jurisdicción*”¹⁰.

Olvida el Comité Territorial de atención que uno de los intereses que motiva el desplazamiento forzado es el despojo de los bienes, especialmente de las tierras. La Procuraduría General de la Nación estima que el 76% de las personas desplazadas dedicaban la tierra a actividades de autosostenimiento familiar y tenían, al momento del desplazamiento, derechos vinculados a la tierra, ya sea como propietarios, tenedores, ocupantes o poseedores¹¹. Generalmente, luego del desplazamiento provocado por los grupos paramilitares, las tierras de las comunidades son destinadas a proyectos ganaderos y agroindustriales, entre otros.

En su visita a Colombia en junio de 2006 el Representante Especial sobre Derechos Humanos de las Personas Desplazadas¹² observó que “*Los desplazados tienen la impresión generalizada de que no hay voluntad de devolverles la tierra y demás bienes y, en algunas regiones del país, sospechan que aunque la*

⁸ Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, Proyecto Regional de Tierras, Caracterización del Caso de El Garzal, julio de 2008

⁹ *Ibid*, pág 9.

¹⁰ Ley 1152 de 2007, del 25 de julio, *por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incodec, y se dictan otras disposiciones*, artículo 128.

¹¹ Procuraduría General de la Nación, *Proyecto Control Preventivo y Seguimiento a las Políticas Públicas en Materia de Reinserción y Desmovilización, Capítulo 2, Seguimiento a la protección de las víctimas del conflicto en materia de bienes patrimoniales*, Bogotá, 2006, pág. 185.

¹² Naciones Unidas, *Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Walter Kälin, *Adición Misión a Colombia*, Consejo de Derechos Humanos, cuarto período de sesiones, Tema 2 del programa provisional, A/HRC/4/38/Add.3, 24 de enero de 2007.

causa original de los desplazamientos podía haber sido el conflicto armado, la apropiación de las tierras por parte de grandes empresas era, cuando menos, un efecto colateral, si no parte de una política de desplazamiento forzado. Se denunció ante el Representante la ocupación ilegal de tierras, bien mediante la transferencia de títulos bajo coacción por una compensación financiera mínima o mediante su falsificación. Asimismo, se denunciaron muchos casos de adquisición de tierras indígenas y propiedades colectivas afrocolombianas en violación del artículo 60 de la Constitución de Colombia y la Ley N° 70”.

Como lo ha dicho la Corte en la Sentencia T-821 de 2007¹³, el derecho de las personas desplazadas o en riesgo de estarlo tienen el derecho fundamental de propiedad o posesión, como en este caso los campesinos de El Garzal, que están en riesgo de desplazamiento:

*“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. **Ciertamente, si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental. Como bien se sabe, el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral”** (resaltado fuera del texto).*

En este caso, teniendo en cuenta la situación de riesgo de desplazamiento en la que se encuentran los pobladores de El Garzal y que ha sido identificada por la Defensoría del Pueblo en los informes de riesgo que se han citado en el presente documento, las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario de las que han sido víctimas los pobladores, y, además, la acción del CMAIPD al levantar la medida colectiva de protección de predios que los ha dejado a punto de perder su derecho fundamental a la propiedad, posesión y a una eventual restitución en caso de ser desplazados, existe un atentado contra el derecho a una subsistencia digna:

“Cuando se trata del despojo de la tierra de agricultores de escasos recursos que sobreviven gracias al cultivo de la tierra o a la cría de animales, la violación del derecho a la propiedad o a la posesión se traduce en una violación del derecho fundamental a la subsistencia digna (al mínimo vital) y al trabajo. Adicionalmente, a la hora de afrontar tales violaciones, resultan aplicables los principios Rectores de los Desplazamientos Internos, (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, principios que hacen parte del bloque de constitucionalidad, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución”¹⁴.

Mientras se adelantan las acciones judiciales y administrativas se puede decretar nuevamente la medida de protección colectiva de predios para garantizar que a estas personas se les protejan sus predios en caso de un eventual desplazamiento, pues, como lo dijimos antes, están en riesgo inminente de ser desplazados. Esta medida colectiva de protección de predios puede

¹³ Corte Constitucional, *Sentencia T-821 de 2007*. M.P.: Catalina Botero Marino.

¹⁴ *Ibíd.*

impedir la finalidad de los grupos criminales de apropiarse de la tierra de estos campesinos, como lo dijo la Corte en la Sentencia T-821 de 2007¹⁵ en los siguientes términos:

“Como ya se mencionó, no puede perderse de vista el hecho de que los grupos criminales en Colombia cuyas acciones son la causa del desplazamiento, tienen usualmente la intención de apropiarse de los bienes forzosamente abandonados. Por tal razón, una medida efectiva de no repetición sería la de establecer mecanismos adecuados para evitar absolutamente que los actos criminales puedan obtener la finalidad perseguida”.

En la actualidad existen procesos judiciales y administrativos que comprometen estas tierras, algunos iniciados por la familia Barreto, entre los que se encuentran ocho (8) demandas reivindicatorias, demandas de reconvención por vía de pertenencia, además de procedimientos agrarios iniciados ante el Incoder para que se den procesos de clarificación y deslinde y por esta vía conocer cuáles predios realmente pertenecen a la familia Barreto y cuáles a los campesinos.

Por tanto, le corresponde al Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada de Simití declarar nuevamente la medida de protección colectiva de predios a los campesinos de El Garzal, para garantizar sus derechos a permanecer en el territorio y a no ser despojados de sus bienes.

(v) Solicitudes a la Corte

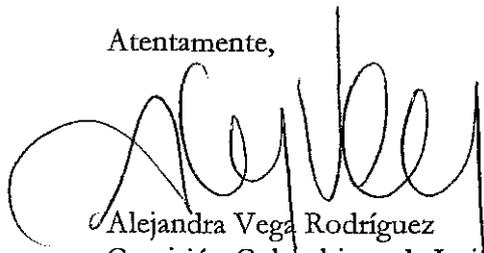
Teniendo en cuenta lo anterior, le solicito a la H. Corte Constitucional:

1. Que el presente caso sea estudiado en Sala como un caso de especial protección a la vida e integridad de estos campesinos y la de sus bienes, en el que es necesario garantizar mecanismos de prevención al desplazamiento forzado de los pobladores de El Garzal, en el municipio de Simití en el sur de Bolívar.
2. Que se ordene a las autoridades nacionales y locales, en este caso, el cumplimiento de la Constitución, la ley, la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, especialmente el Auto 200 de 2007, la Sentencia T-821 de 2007 y las recomendaciones de los organismos internacionales de protección de derechos, y, por tanto, dé plena vigencia a las normas que establecen mecanismos de protección a estos pobladores en riesgo de desplazamiento y se garantice su derecho a la subsistencia digna.
3. Que se garantice el derecho a la vida e integridad de estas personas y se ordene a las autoridades locales que desarrollen mecanismos eficaces para tal protección.
4. Que se inicien las investigaciones penales a que haya lugar por los homicidios y amenazas de los que ha informado y alertado la Defensoría del Pueblo.
5. Que se garantice una agencia especial por parte del Ministerio Público en los procedimientos judiciales y administrativos que se han iniciado para establecer los derechos de los pobladores del Corregimiento sobre sus predios.
6. Que se garantice el derecho fundamental a la posesión y a una eventual restitución de los predios, y se ordene al Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada de

¹⁵ *Ibid.*

Simití que restablezca la medida colectiva de protección de predios como mecanismo de protección en este caso de riesgo de desplazamiento, artículo 128 de la ley 1152 de 2007.

Atentamente,



Alejandra Vega Rodríguez
Comisión Colombiana de Juristas
Abogada de Protección Jurídica

**LINEAMIENTOS PARA UN PROGRAMA DE FACILITACION
DEL ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA POR LAS
MUJERES DESPLAZADAS**

=====
PRESENTACION A LA CORTE CONSTITUCIONAL
Audiencia viernes 12 de septiembre de 2008-09-11

Al hacer el diagnóstico de la situación de las mujeres desplazadas y su acceso a la tierra, hemos constatado el impacto desproporcionado del conflicto armado hacia las mujeres y las serias limitaciones para la protección de sus bienes. Las mujeres campesinas, además siguen sufriendo una doble desventaja frente a los hombres, debido al alto grado de inseguridad jurídica en sus formas de tenencia y al poco reconocimiento social de sus derechos a la propiedad. También por las condiciones de vulnerabilidad frente a la venta forzada de los bienes por parte de las viudas y familias dependientes de quien fue el real poseedor o propietario.

Consideramos que los pocos avances en materia de equidad de género en la legislación Agraria Nacional, no se reflejan en la implementación de la política ni han elevado el reconocimiento social de los derechos a la propiedad de las mujeres. Incluso, estos avances se han opacado ante las medidas que aumentan la inseguridad jurídica de los bienes, contempladas en el nuevo Estatuto de Desarrollo Rural. Así, la dotación de tierras a mujeres cabeza de hogar, a mujeres desplazadas o en estado de desprotección; las disposiciones sobre participación y sobre titulación conjunta a la pareja, no se han aplicado o sólo con serias limitaciones. De la misma manera, varias de las disposiciones de la ley de Mujer Rural (ley 731 del 2002) no han sido reglamentadas ni se han dispuesto los recursos necesarios para su funcionamiento. En las convocatorias para subsidio de tierras no se da prioridad a las mujeres cabeza de hogar. Tampoco existe información desagregada por sexo en los

sistemas de registro de bienes abandonados. Es más, la restitución de tierras como medida preferencial de reparación y la seguridad jurídica sobre la misma, particularmente para las mujeres campesinas, han sido reconocidas como garantía de la no repetición pero no se traducen en medidas concretas. Pues hasta el momento, los delitos relacionados con el patrimonio han sido excluidos de las medidas de reparación administrativa.

Todo lo anterior demuestra que las condiciones históricas de riesgos de las mujeres hayan permanecido y que se presenten reiteradas debilidades en la política agraria en relación con la protección de los derechos de las Mujeres Rurales. Consideramos, por consiguiente, que para mejorar y facilitar el acceso de las mujeres a la tierra se requiere un PROGRAMA NUEVO E INTEGRAL. Que abarque los aspectos de prevención protección restablecimiento y reparación.

Como lineamientos para ese programa integral proponemos lo siguiente:

1. En prevención y protección: Aplicar los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas y articularlos con las Rutas Colectivas e Individuales de protección vigentes; realizar cartografías de vulnerabilidad personal y de vulnerabilidad de las formas de tenencia; introducir datos de desagregados por sexo en los Sistemas de Registro e Información; facilitar el acceso de las mujeres a la información y la asistencia jurídica, cuando entran en proceso de recuperación de sus bienes. Un elemento clave para la garantía de no-repetición, es la disposición de mecanismos ágiles para la inmediata titulación de los bienes recuperados por las mujeres. (aplicando metodología diseñada por el Catastro Alternativo del despojo –MOVICE- CND).

2. En Restablecimiento: Aplicar políticas y acciones positivas para las mujeres desplazadas como adjudicatarias y en las convocatorias para subsidios de tierra y brindarles programas de acompañamientos institucional adecuados. Aplicar el artículo 126 del Estatuto de Desarrollo Rural con prioridad a las mujeres víctimas del conflicto para que le sean condonadas las deudas por concepto de tierra adquiridas bajo administraciones anteriores, así como créditos e impuestos. En los programas concertados de reubicación, no imponer la participación conjunta de la población desplazada y población desmovilizada; garantizar la devolución de las tierras y su debida titulación a las mujeres que retornan.
3. En reparación: Aplicar mecanismos de justicia que permitan la restitución de la tierra a las mujeres desplazadas como punto de partida para la reparación integral. Para ello es indispensable buscar mecanismos jurídicos que partan de reconocer la buena fe de los campesinos que manifiesten relación con el bien.

Crear instancias específicas de coordinación de un programa administrativo de restitución de tierras con mecanismos jurídicos propios para que haya justicia plena, dados los obstáculos a la justicia ordinaria en los procesos de tierras.

En la vía judicial, trasladar la carga de la prueba de las víctimas a los violadores y victimarios y derogar la obligación de la conciliación en el incidente de reparación, dada la enorme desigualdad en las relaciones de poder entre víctima y victimario, especialmente en el caso de las mujeres.

Exonerar a todos las víctimas de desplazamiento que recuperen sus bienes del pago de impuestos nacionales y municipales

durante un tiempo determinado, teniendo en cuenta el lucro cesante durante el tiempo del desplazamiento.

Diseñar mecanismos específicos de protección a las mujeres rurales y sus organizaciones: a las que han emprendido un proceso de reclamación, a las que se han desplazado para recibir las tierras restituidas y a las que se esfuercen por la reconstrucción de memoria histórica como garantía de la no repetición.

En general: Desarrollar programas de titulación de tierras recuperadas, priorizando a las mujeres en general y particularmente cuando son viudas, jefas de hogar o en condiciones de desprotección, procurando la seguridad fáctica, jurídica y económica del patrimonio.

Para terminar, cito a la comisión nacional de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, que planteó que:

“La restitución de las tierras abandonadas o usurpadas a las mujeres desplazadas y sus familias, constituye un mecanismo vital para transformar sus condiciones de exclusión que antes facilitaron la victimización”. Sexto informe de seguimiento a la sentencia TC 025.

PROGRAMA DE FACILITACION DEL ACCESO A LA PROPIEDAD DE
LA TIERRA POR LAS MUJERES DESPLAZADAS
TRABAJADO POR LA COORDINACION NACIONAL DE MUJERES
DESPLAZADAS CND.

Con aportes de Sisma, IMP, Consejo Noruego para Refugiados y
demás participantes en La Mesa de Trabajo CODHES.

=====

**MINISTERIO DE AGRICULTURA
Y DESARROLLO RURAL**

**INFORME PARA LA HONORABLE CORTE
CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

**GESTIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA DE TIERRAS PARA
POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN
COLOMBIA**

BALANCE, AGOSTO DE 2008

**ANDRÉS FELIPE ARIAS LEIVA
MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia



Libertad y Orden

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	4
II. ¿QUÉ HEMOS HECHO?	7
2.1. PROTOCOLOS PARA PREVENIR ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LA ENTREGA DE TIERRAS EN EL MODELO DE LA LEY 164 DE 1994	7
2.2. MÁS DE 50.000 HECTÁREAS ADJUDICADAS DE FORMA IRREGULAR QUE FUERON REVOCADAS	8
2.2.1. RESPECTO DE BIENES PROVENIENTES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES	8
2.2.2. RESPECTO DE BIENES PROVENIENTES DE ADQUISICIÓN DIRECTA DE PREDIOS CONTEMPLADA EN LA LEY 160 DE 1994	10
2.2.3. RESPECTO DE TITULACIÓN DE BALDÍOS	11
2.3. RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA Y PENAL	11
2.3.1. INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS:	11
2.3.2. DENUNCIAS PENALES O NOTICIAS CRIMINOSAS PUESTAS EN CONOCIMIENTO DE LAS AUTORIDADES:	12
2.4. OPCIONES PRODUCTIVAS PARA PREDIOS ADJUDICADOS EN EL PASADO QUE NO GENERABAN INGRESOS	13
2.4.1. PRESUPUESTO 2006	14
2.4.1.1. Proyecto masificación del crédito agropecuario orientado a la población desplazada por la violencia	14
2.4.1.2. Proyecto para ejecutar los planes de inversión de los proyectos productivos aprobados por el INCODER en la fase correspondiente al capital semilla, en predios ocupados por población desplazada (1.404 familias), ubicados en 21 departamentos del país.	14
2.4.2. PRESUPUESTO 2007	15
2.4.2.1. Capital Semilla	15
2.4.2.2. Proyecto Subsidio Integral Complementario	16
2.5. MODERNIZACIÓN DE LA POLÍTICA OFERTISTA DE REFORMA AGRARIA	17
2.5.1. EL INCODER HEREDERO DE VICIOS EN LA GESTIÓN Y LA LEGISLACIÓN ANTERIOR	17
2.5.2. EL INCODER REESTRUCTURADO CON OCASIÓN DE LAS NUEVAS FUNCIONES Y LA REFORMA AGRARIA POR DEMANDA	19
2.5.3. LOS RESULTADOS SON CONTUNDENTES	21
2.5.3.1. Constituye una verdadera solución a la pobreza rural	21
2.5.3.2. Más barato	21
2.5.3.3. Mayor cobertura	22
2.5.3.4. Apalanca más inversión	24
2.5.3.5. Más transparente	25
2.5.3.6. Resultados por departamento	26



Libertad y Orden

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia

2.6. SOLUCIONES FÁCTICAS Y NORMATIVAS PARA EL EMPLEO ÚTIL DE LOS PREDIOS RURALES INCAUTADOS Y EXTINGUIDOS EN PROCESOS JUDICIALES	27
2.6.1. RESPECTO DE LOS BIENES INCAUTADOS	28
2.6.2. RESPECTO DE LOS BIENES EXTINGUIDOS	28
2.7. MAYORES Y MEJORES PROTECCIONES CONTENIDAS EN LA LEY 1152 DE 2007:	29
2.7.1. ELIMINACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA AGRARIA DE POCA UTILIDAD PARA LA REALIDAD RURAL ACTUAL	29
2.7.2. DOTAR DE MÁS Y MEJORES PROTECCIONES A LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA	31
2.7.2.1. Eleva a rango legal las protecciones contenidas en el Decreto 2007 de 2001	31
2.7.2.1. Contiene mayores protecciones a las ya establecidas en normas vigentes con anterioridad:	32
2.7.3. ES EL PRIMER ORDENAMIENTO JURÍDICO QUE PROPONE ROMPER CON EL PRINCIPIO DE "COSA JUZGADA"	36
2.8. PROGRAMAS PRORET – PROGRAMA DE RECUPERACIÓN DE TIERRAS- Y CONRET – CONSULTAS EN RECUPERACIÓN DE TIERRAS	37
2.8.1. PROGRAMA DE RECUPERACIÓN DE TIERRAS – PRORET	37
2.8.1.1. Objetivo del Programa	37
2.8.2.1. Objetivos del Programa	38
2.8.2.1.1. Acercamiento Universidades y suscripción de convenios	39
2.8.2.1.2. Jornadas de Capacitación	40
2.8.2.1.3. Trabajo Directo con la Población Desplazada	41
2.8.2.1.3.1. Urnas Viajeras:	41
2.8.2.1.3.2. Brigadas de Atención:	41
2.8.2.1.4. Jornadas De Conciliación	42
2.8.2.1.5. Revisión de Actuaciones Administrativas	43
2.8.2.1.6. Diagnóstico de la situación de tierras	43
2.9. REGISTRO ÚNICO DE PREDIOS RUP	45
2.10. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS PARA DESPLAZADOS EN MATERIA DE TIERRAS	48
2.10.1. RESPECTO DE AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA PROTECCIÓN DE BIENES DESPOJADOS DE POBLACIÓN DESPLAZADA	48
	49
2.10.2. RESPECTO DE COMPETENCIAS PARA ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS INTEGRALES DE TIERRAS	49
2.10.3. RESPECTO DE COMPETENCIAS PARA REPARACIÓN DE VÍCTIMAS EN PROCESOS DE JUSTICIA Y PAZ	50
	50
III. QUÉ FALTA POR HACER?	51
3.1. RESPECTO DE PREDIOS INCAUTADOS	51
3.2. RESPECTO DE PROCEDIMIENTOS POLICIVOS	52
3.3. INSTAR A JUECES DE LA REPÚBLICA A LA PRONTA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS JUDICIALES EN MATERIA DE TIERRAS DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO.	54



Libertad y Orden

3.4. INSTAR A AUTORIDADES TERRITORIALES	55
IV. CONCLUSIONES	57
V. ANEXOS	58
5.1. PRESUPUESTO 2007 CAPITAL SEMILLA LITERAL B)	58
5.2. PRESUPUESTO 2007, CAPITAL SEMILLA LITERAL C)	60
5.3. PRESUPUESTO 2007, PROYECTO SUBSIDIO INTEGRAL COMPLEMENTARIO	62
5.4. INFORME CONJUNTO INCODER – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN SOBRE EL REGISTRO ÚNICO DE PREDIOS RUP	63



I. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento por parte del Estado del fenómeno del desplazamiento forzado como un flagelo que requiere particular e inminente atención, ha generado la creación de un marco normativo para la protección, atención y restablecimiento de los derechos de esta población, que a su vez ha devenido en la consecuente creación y ejecución de una política pública frente al tema, en la que participan múltiples entidades monitoreadas de permanentemente por la Corte Constitucional desde el año 2004, como consecuencia de la expedición de la sentencia T – 025 y autos posteriores.

Entre los muchos temas y materias a los que debe dar respuesta esta política pública, se encuentra el de solucionar los problemas de tierras, toda vez que, las personas que han sido despojadas de sus derecho a la propiedad o posesión. Lo anterior ha sido ratificado tanto por la Corte Constitucional como por el derecho internacional, al reconocer que las personas que han sido víctima de violaciones masivas y sistemáticas de sus derechos fundamentales, tienen derecho a la reparación integral, por lo que el derecho a la restitución de los bienes se convierte en un derecho fundamental.¹

En este orden de ideas, dentro de las responsabilidades que tiene el Gobierno Nacional frente a la prevención y atención a las víctimas del desplazamiento, le compete al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñar y ejecutar políticas para la atención, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada que voluntariamente ha decidido permanecer en zona rural, ya sea porque retorna a su lugar de origen o porque se reubica de manera definitiva en el campo.

En consecuencia, el objetivo del presente documento consiste en presentar a la Honorable Corte Constitucional un resumen de las actividades realizadas en el sector en materia de tierras rurales, que han redundado en beneficio de la población desplazada, para lo cual se realizará una descripción del panorama encontrado, de las acciones o correctivos tomados al respecto y, de lo que se considera queda pendiente por hacer.

Con este fin, resulta pertinente mencionar que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha venido atendiendo a la población desplazada por intermedio de sus entidades adscritas y vinculadas, a través de tres programas básicos, dos de los cuales tienen

¹ Sentencia T – 821 de 2007 M. P CATALINA BOTERO MARINO



Libertad y Orden

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia

que ver directamente con los temas de tierras objeto de esta comunicación y un tercero relacionado con vivienda de interés social rural. Dichos programas son: i) adquisición y adjudicación de tierras; ii) planes de apoyo para la elaboración y puesta en marcha de proyectos productivos y iii) subsidios para el mejoramiento o construcción de vivienda de interés social rural.

De esta manera, podemos sostener que la adquisición y adjudicación de tierras es competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, entidad que fue creada mediante el Decreto 1300 de 2003, con el fin de subsumir las funciones del INCORA, del INPA, el INAT y del DRI, entidades que enfrentaban graves problemas² que llevaron al Gobierno Nacional a adoptar la decisión de su liquidación.

Sin embargo, su creación lejos de solucionar la problemática identificada generó otras grietas de insuficiencia en el ejercicio de las funciones irrogadas a ésta Entidad. Tales vicios, que afectaron la calidad y efectividad de la atención brindada a la población rural en general y, dentro de ésta, a la población desplazada objeto de especial protección constitucional.

Los problemas que aquejaban al INCODER eran múltiples, pero para efectos del presente documento nos concentraremos en los siguientes: serios problemas en el sistema de adjudicación de tierras y exceso de obligaciones atribuidas a la entidad.

Frente a la adjudicación de tierras se encontró que las políticas basadas en la oferta, utilizadas hasta el momento, eran proclives a generar corrupción e ineficiencia burocrática, debido a la gran discrecionalidad de los funcionarios en la aplicación de los subsidios y el poco control previsto en los procedimientos. Adicionalmente, se encontró que aún cuando las entregas de tierras se realizaban correctamente, éstas no generaban ingresos a los beneficiarios por carecer de proyectos productivos.

De otra parte, frente a las obligaciones que por disposición legal estaban en cabeza del INCODER, se pudo identificar que gran parte de ellas no guardaban relación alguna con los fines misionales y que en consecuencia entorpecían la respuesta de la entidad a las necesidades de los ciudadanos³.

Todo lo anterior, llevó a que se tomaran varias medidas al respecto. Esta reforma permitió que las funciones que no guardaban relación con los fines misionales del INCODER fueran reasignadas a las entidades competentes para ello y permitió crear los mecanismos necesarios para corregir las fallas encontradas en la política de

² Como los siguientes: i) bajo nivel de orientación y coordinación; ii) Discontinuidad en las políticas y planes a largo plazo; iii) Dispersión institucional y duplicidad de funciones; iv) Pérdida de liderazgo institucional; v) Débil focalización, planeación, seguimiento y gerencia; vi) Precario aprovechamiento de la experiencia acumulada y vii) Excesiva carga administrativa, entre otras.

³ El INCODER contaba únicamente con 905 empleados (frente a 2.241 que sumaban los del INAT, INCORA, DRI e INPA) que además de las funciones misionales de adjudicación y adecuación de tierras, proyectos productivos y pesca, debían cumplir con múltiples obligaciones ajenas a los fines para los cuales fue prevista la entidad.



Libertad y Orden

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia

tierras, en aras de modernizar el esquema del subsidio de tierras, convirtiéndolo en una reforma agraria *por demanda*.

Pero además de estos fundamentales avances, la norma consiguió otros importantes logros como fue la elevación a rango legal de las herramientas jurídicas existentes para la protección de los derechos sobre la tierra de la población desplazada, que habían sido creadas mediante los Decretos 2007 de 2001 y 250 de 2005 reglamentarios de la Ley 387 de 1997 y la consagración de varias disposiciones a favor de los derechos de los desplazados en materia de prescripción de acciones judiciales y de cosa juzgada.

Sin embargo, los esfuerzos y logros anteriormente esbozados, aunque importantes y significativos distan de ser suficientes, ya que aún queda un largo camino por recorrer en el tema de atención a la población desplazada y en especial de la protección y restablecimiento de sus derechos con respecto a la tierra.

Por esta razón, el presente documento pretende ser un aporte adicional a la política pública de atención a la población víctima del desplazamiento forzado, en la tarea diaria de las entidades del Estado en la búsqueda del restablecimiento de los derechos de estos colombianos.



Libertad y Orden

II. ¿QUÉ HEMOS HECHO?

2.1. Protocolos para prevenir actos de corrupción en la entrega de tierras en el modelo de la ley 164 de 1994

Tal como se le comunicó a la Corte Constitucional en el informe décimo presentado en cumplimiento de lo dispuesto en la orden quinta del Auto 178 de 2005, que desarrolló la sentencia T-025 de 2004, con el fin de solucionar la problemática presentada en relación con los procesos de adquisición, selección y adjudicación de predios, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, presentó al Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Proyecto de Acuerdo *“Por medio del cual se establece el reglamento especial de dotación de tierras, los criterios de elegibilidad y los requisitos de selección que deben cumplir las personas que tengan la condición de desplazados forzosos por causa de la violencia”*, el cual fue aprobado mediante Acuerdo 059 de junio 9 de 2006 y publicado en el Diario Oficial No 46.302 de Junio 17 de 2006.

El nuevo protocolo introdujo los siguientes avances:

- Convocatorias anuales a nivel departamental para la selección de beneficiarios.
- Validación de información de aspirantes con DIAN, IGAC, SNR, DAS, Acción Social y Oficina del Alto Comisionado.
- Acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo en los Comités de Selección como invitados.

Con las reformas introducidas, se inició un proceso más riguroso de selección de los beneficiarios, toda vez que las nuevas figuras le permitían al Estado tomar decisiones mejor informadas y así, filtrar las solicitudes para determinar quiénes de los postulantes tenían mejor derecho. Todos estos cambios luego fueron incorporando a nivel legal por la Ley 1152 de 2007.

Se mantuvo en todo caso, el acompañamiento de las organizaciones de población desplazada dispuesto para los comités de selección y las previsiones de privilegiar las mujeres cabeza de hogar en condiciones de pobreza y marginalidad, garantizando así su derecho de participación.



Libertad y Orden

El texto definitivo del acuerdo, se nutrió con las conclusiones de varias discusiones surtidas con las organizaciones de población desplazada y con las entidades que conforman la Mesa Nacional de Estabilización Socioeconómica Rural, con ocasión de la necesidad evidenciada de modificar el Decreto 2217 de 1996 en el sentido de hacer más operativa la conformación del Comité de Selección, que finalmente dieron lugar a la expedición del Decreto 3444 de 2006⁴ que impulsó este Ministerio.

2.2. Más de 50.000 hectáreas adjudicadas de forma irregular que fueron revocadas

2.2.1. Respecto de bienes provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes

En este punto, resulta importante analizar lo sucedido con las tierras provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes, entregadas entre los años 2004 y 2005 a 1994 familias, toda vez que al ser cruzada la información de estos predios contra las bases de datos del DAS, el IGAC y la DIAN, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural encontró:

- 141 personas beneficiarias de tierra en calidad de desplazados, con activos registrados a su nombre y que no aparecían en la base de datos de Acción Social.
- 25 beneficiarios con órdenes de captura vigentes, emitidas antes de la adjudicación. De éstas, 9 aparecían registradas en Acción Social como desplazadas.

⁴ El Comité Especial estará integrado por los siguientes miembros:

1. El Gobernador del departamento, o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Alcalde del Municipio, o su delegado donde se proyecte adelantar el programa respectivo.
3. El Jefe de la Oficina de Enlace Territorial del Incoder, OET, donde se encuentran ubicados los predios que se pretenden adjudicar.
4. El Coordinador de la Unidad Territorial de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social de la zona donde se encuentran ubicados los predios que se pretenden adjudicar, o su delegado.
5. Dos delegados de la población en condición de desplazamiento que se pretende atender.

Parágrafo 1°. Asistirán como invitados permanentes:

1. El Procurador Judicial Agrario y Ambiental de la región.
2. El Personero Municipal del sitio donde se encuentren ubicados los predios que se pretenden adjudicar.
3. El Defensor del Pueblo regional o su representante.



Libertad y Orden

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia

Estas irregularidades afectaron las selecciones realizadas en 15 globos por un total de 19.007 hectáreas.

Un ejemplo de lo aquí descrito se materializa en el caso del señor José Eleázar Moreno y cónyuge, quienes tenían sendas órdenes de captura antes de la adjudicación del subsidio (diciembre de 2005), por delitos relacionados con paramilitarismo.

Por lo tanto, se procedió a normalizar la situación de los predios donde se detectaron irregularidades. Esta tarea implicó revocar resoluciones de adjudicación, realizar nuevos procedimientos para la adjudicación y sanear la propiedad de los bienes.

El detalle de los predios es el siguiente:

Globo	Hectáreas	Familias	Municipio	Departamento
Extinguidos				
La Argentina	2.274,0	78	San Martín	Meta
El Rodeo	778,3	28	Puerto López	Meta
El Diamante	576,9	16	Puerto López	Meta
Las Delicias	2.627,0	92	Puerto López	Meta
Sandrana y Samaria	1.595,5	195	Buga y San Pedro	Valle
Las Leonas	3.546,0	126	Puerto López	Meta
Los Caballeros	1.318,0	47	Puerto López	Córdoba
Galilea I	881,0	283	Los Córdoba	Córdoba
Galilea II	121,5	42	Los Córdoba	Córdoba
El Cairo	177,5	72	Bolívar	Valle
Incautados				
La Indiana, Túnez	114,4	10	Ansermanuevo	Valle
Santa Bárbara	93,0	4	Cumaral	Meta
La Florida	37,2	3	Villavicencio	Meta
Las Catas	4.672,0	274	Ayapel	Córdoba
Sebastopol	197,4	18	Villavicencio	Meta
Total	19.009,7	1.288		15 globos

Una vez el Ministerio definió estas presuntas irregularidades, ordenó adicionalmente la suspensión de la recepción incondicionada de los predios por parte de la DNE y, en adelante, exigió recibirlos por parte del INCODER y adjudicarlos sólo cuando se hubiese solucionado los problemas de ocupación o tenencia. En virtud de lo anterior, se dispuso iniciar los procesos judiciales para su recuperación en los casos de predios ya recibidos.

Asimismo, se habilitó al INCODER para sufragar las cargas tributarias de los predios y así poder entregarlos saneados fiscalmente.

De la misma manera, teniendo en cuenta que; pese a que la Ley 785 de 2002, había previsto la posibilidad de entregar provisionalmente para programas de reforma agraria los predios con medida de incautación, se ordenó la suspensión de las entregas de



Libertad y Orden

este tipo de predios por no consistir en una solución viable para la población desplazada o campesina sin tierra.

En efecto, la temporalidad de la medida de incautación del predio y la inseguridad jurídica de la propiedad no permitían crear las condiciones de arraigo exigidas para los programas de reforma agraria⁵ por ese motivo suspendimos el uso de este tipo de predios con fines de asignación temporal.

2.2.2. Respecto de bienes provenientes de adquisición directa de predios contemplada en la Ley 160 de 1994

Adicionalmente, se encontraron irregularidades en la adquisición de predios relativas a la falta de aptitud de algunos predios para adelantar en ellos programas de reforma agraria, pago de precios superiores a los del mercado y manipulación de la cabida familiar de los predios a través de la formulación amañada de proyectos productivos⁶.

Por lo tanto, se procedió a denunciar penalmente a los funcionarios implicados, se iniciaron las acciones disciplinarias correspondientes, se solicitó a la Procuraduría General de la Nación ejercer control preferente en los procesos disciplinarios iniciados, se suspendieron los desembolsos pendientes de los predios El Triunfo – La Unión y La Victoria, que tenían pagos pendientes y a través del Acuerdo 108 de 2007, se establecieron convocatorias anuales para la oferta de predios y la negociación en audiencias públicas.

⁵ A este propósito es importante remitirse a las modificaciones normativas relacionadas con los bienes incautados y extinguidos en procesos judiciales que se describen en el capítulo 2.7.

⁶ Seguidamente relacionamos los predios denunciados que comprendían más hallazgos relacionados con irregularidades:

EL TRIUNFO – LA UNIÓN (Jerusalén – Cundinamarca)

Área: 574.5 hectáreas

Valor de negociación: \$746 millones - recursos 2006

Fecha de negociación: Julio 26 de 2006

Beneficiarios: 50 familias

EL BILLAR – VILLA BRASILIA (Marulanda – Caldas)

Área: 150 hectáreas

Valor de negociación: \$194 millones - recursos de 2005

Fecha de negociación: 14 de septiembre de 2006

Beneficiarios: 20 familias

LA VICTORIA (Silvania – Cundinamarca)

Área: 66.2 hectáreas

Valor de negociación: 613 millones - recursos 2006

Fecha de negociación: Julio 24 de 2006

Beneficiarios: 25 familias



Libertad y Orden

2.2.3. Respeto de titulación de baldíos

Para el caso de la titulación de baldíos, se procedió a revocar 229 títulos expedidos sobre terrenos baldíos a personas con parentesco o afinidad política con los dirigentes del municipio de Puerto Wilches (Santander) y 38.144 hectáreas adjudicadas a personas sin ocupación previa de los predios en el municipio de La Primavera (corregimiento de Nueva Antioquia) en Vichada. Los terrenos en el primer caso, fueron recuperados como reserva natural por su condición de playones y vasos de agua y los segundos fueron reservados al INCODER por la UNAT, para adelantar en ellos proyectos que beneficien a población vulnerable. Pese a que actualmente se tienen algunas dificultades de orden jurídico, están siendo superados los inconvenientes que permitirán recuperar materialmente los terrenos.

Todo lo anterior, se ha constituido al interior del INCODER en una bandera de lucha contra los brotes de corrupción, que redundan en beneficio de la población víctima del desplazamiento forzado.

2.3. Responsabilidad disciplinaria y penal

Como se explicó en el punto anterior, ante el descubrimiento que miles de hectáreas habían sido entregadas de manera irregular y que muchas de las tierras adquiridas por el INCODER para realizar reforma agraria no eran aptas, se tomaron correctivos y se crearon protocolos para prevenir que este tipo de actuaciones anómalas volvieran a repetirse.

De esta manera se ha favorecido la búsqueda de la verdad y la justicia, con el objetivo que sean sancionados por los órganos competentes los responsables de aquellas conductas que simplemente no pueden ser toleradas. A continuación se presenta un resumen de lo realizado al respecto.

2.3.1. Investigaciones Disciplinarias:

Como una manera de combatir la corrupción dentro del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, se fortaleció el Grupo de Control Interno de la entidad con el objetivo de otorgar celeridad a los procesos que en la actualidad se están adelantando, para que se impongan sanciones disciplinarias ejemplarizantes en los casos en los que se encuentre mérito para ello.

En este momento en el INCODER están en trámite 141 procesos disciplinarios, que se encuentran en diferentes etapas procesales, como se muestra a continuación:



ETAPA PROCESAL	Nº DE PROCESOS
Indagaciones Preliminares en trámite y en práctica de pruebas.	29
Investigaciones preliminares a despacho para proferir auto de archivo definitivo.	15
Investigaciones Disciplinarias en trámite y en práctica de pruebas.	86
Investigaciones Disciplinarias con pliego de cargos formulado.	2
Fallos de primera instancia que se encuentran en etapa de notificación, reposición o apelación o ejecutoria ⁷ .	9
TOTAL:	141

Por su parte la Procuraduría General de la Nación asumió el poder preferente en diez (10) investigaciones adicionales, que corresponden a casos emblemáticos.

Vale la pena mencionar que dentro del total de los 141 procesos anteriormente mencionados, 86 de ellos, es decir el 57%, están relacionados con temas de tierras.

2.3.2. Denuncias Penales o Noticias Criminosas puestas en conocimiento de las autoridades:

Por otra parte, se interpusieron numerosas denuncias penales o noticias criminosas ante la Fiscalía, en numerosos casos en los que funcionarios o contratistas del sector tuvieron conocimiento de la comisión de presuntos hechos delictivos. Seguidamente se reseñan las denuncias interpuestas por los casos más importantes en los cuales esta Cartera encontró serios indicios de irregularidades.

Predio	Hechos Relevantes	Irregularidades que dieron origen a la Denuncia Penal o Noticia Criminosa
Sandrana – Samaria, San Pedro y Buga, Valle del Cauca.	Adjudicación irregular bajo una figura legal inexistente. Asimismo, se incluyeron como adjudicatarios a personas que no tenían las condiciones para ser sujetos de reforma el agraria.	Realización de adjudicaciones sin respetar el procedimiento y/o a personas que no cumplen con los requisitos para ser beneficiarios de reforma agraria.
San Mateo, Anserma, Caldas	Predio adquirido para reforma agraria, pero que no puede ser utilizado para este fin por ser demasiado inclinado. Adicionalmente, hace parte de una Reserva Forestal.	Adquisición de predios no aptos para adelantar programas de reforma agraria.
La Sombra, El Retén, Magdalena	El inmueble fue objeto de extinción de dominio a alias Mono Abello y adjudicado a 95 beneficiarios, 70 de ellos desmovilizados de las AUC	El narcotraficante visitó la zona y propuso comprar a los adjudicatarios. Existieron amenazas.
Villa Carola, Popayán, Cauca	El predio fue adjudicado a familias desplazadas, pero fue invadido por indígenas del resguardo de Poblazón	Se denunció la invasión ilegal del predio.
El Toco, Cesar	El INCODER adjudicó 1593 Has en 46 parcelas. Los adjudicatarios fueron desplazados por las AUC, que les obligaron a constituir pagarés y solicitaron el embargo judicial de las parcelas. Propiciado el retorno de los adjudicatarios, el Coordinador de la regional de INCODER arbitrariamente seleccionó 9 beneficiarios sin cumplir con los criterios de calificación establecidos.	Se denunció el delito de invasión de tierras y la actuación irregular del funcionario.
Palmira, Valledupar, Cesar	Predio de 204 Has. repartidas en 15 parcelas. Un funcionario del INCODER, junto con miembros de las AUC, intimidó a los parceleros para el pago del 30% del valor del predio que adeudaban, generando su desplazamiento. El mismo funcionario conminó a los propietarios a vender las parcelas a personas por él escogidas.	Denuncias penales por el delito de invasión de tierras y por los delitos de desplazamiento forzado, homicidio y estafa.

⁷ Dentro de los fallos proferidos en primera instancia, en cuatro (4) de ellos se sancionó con destitución e inhabilidad general al funcionario y en cinco (5) con suspensión en el ejercicio del cargo.



Predio	Hechos Relevantes	Irregularidades que dieron origen a la Denuncia Penal o Noticia Criminosa
El Triunfo – La Unión, Jerusalén, Cundinamarca	Predio de 574 Has. que fue comprado por el INCODER y adjudicado a 50 familias. Los suelos en su mayoría son de clase agroecológica VIII: no aptos para explotación productiva. Arbitrariamente se modificaron la UAF, la cabida familiar y la calificación de 307 Ha. como clase agrológica VI.	Adquisición de predios no aptos para adelantar programas de reforma agraria, pagando precios superiores y manipulación de la cabida familiar de los predios a través de la formulación amañada de proyectos productivos.
El Billar – Villa Brasilia, Marulanda, Caldas	Predio de 150 Has. que fue comprado por el INCODER y adjudicado a 20 familias. Posteriormente se comprobó que es suelo erosivo, tien zonas de reserva de páramo y fallas geológicas. Adicionalmente, está ubicado en una zona con serias dificultades de orden público y carece de vías de acceso.	Adquisición de predios no aptos para adelantar programas de reforma agraria, pagando precios superiores.
La Victoria, Silvania, Cundinamarca	Predio de 66 Has. que fue comprado por el INCODER y adjudicado a 20 familias. El INCODER no evaluó la topografía ni verificó las áreas productivas. El 67,48% del predio es área de bosque protector y sólo 21,56 hectáreas son utilizables.	Adquisición de predios no aptos para adelantar programas de reforma agraria, pagando precios superiores. Adquisición de predios con porcentajes significativos de área de protección forestal o ambiental.
Curvaradó – Jiguamiandó, Carmen del Darién, Chocó	En el año 2000 el INCORA tituló como tierras de las comunidades negras 46.084 hectáreas al Consejo Comunitario de Curvaradó y 54.973 hectáreas al de Jiguamiandó. En los años siguiente a la titulación, 29.000 Has. fueron ilegítimamente ocupadas por particulares.	Ocupación ilegal de territorios colectivos de Comunidades Negras mediante hechos fraudulentos (presuntas falsificaciones de actos administrativos, entre otras estrategias)
31 baldíos, La Primavera, Vichada	Se titularon irregularmente predios a personas que no los habían explotado directamente y cuyo domicilio principal estaba en el Departamento de Risaralda.	Realización de adjudicaciones sin respetar el procedimiento y/o a personas que no cumplen con los requisitos para ser beneficiarios de reforma agraria.
La Unión, Sitio Nuevo, Magdalena	El predio fue objeto de extinción del dominio a alias "El Caracol" y adjudicado posteriormente a sujetos de reforma agraria, quienes han sido instigados por parte de señor Amadeo Orlandé Gamboa, hermano de alias "El Caracol" para que los abandonen.	Se encontraron serias irregularidades en el proceso policivo instaurado en contra de los adjudicatarios.

2.4. Opciones productivas para predios adjudicados en el pasado que no generaban ingresos

El INCODER, consciente de que hubo en el pasado adjudicaciones de predios que no representaban alternativas de generación de recursos para los beneficiarios adelantó en los años fiscales 2006 y 2007 programas que permitieran sufragar los gastos relacionados con proyectos productivos bancarizables, viables y que redunden en generación de ingresos sostenibles para los campesinos adjudicatarios.

Entre tanto se aprobaba la Ley 1152 de 2007 en el Congreso de la República, el INCODER adelantó los siguientes esfuerzos en materia de desarrollo productivo de predios subutilizados titulados en el pasado:



Libertad y Orden

2.4.1. Presupuesto 2006

El presupuesto para apoyar proyectos a población en situación de desplazamiento fue de \$2.800 millones.

Con recursos de la vigencia 2006 se apoyaron dos proyectos para población desplazada:

2.4.1.1. Proyecto masificación del crédito agropecuario orientado a la población desplazada por la violencia

Este proyecto fue operado por Fundación Colombia Mejor y se constituye en la primera fase de acompañamiento para atender a 1.404 familias desplazadas beneficiarias de reforma agraria en 58 municipios de 21 departamentos. Para ello se firmó un convenio por \$700 millones, para realizar las siguientes actividades: a) Asesoría en Formulación Participativa de Proyectos Productivos Agropecuarios, b) Trámite de crédito c) Seguimiento y Control a las Inversiones.

Logros alcanzados: se presentaron 1.188 solicitudes de crédito al Banco Agrario por valor de \$8.723 millones, de las cuales a 31 de diciembre de 2007 se aprobaron 572 y se desembolsaron 489 créditos por un valor de \$2.592,8 millones. En un convenio firmado con ACCION SOCIAL y operado por CORPOICA, por valor de \$390 millones (de los cuales el INCODER Aportó \$100 millones de la vigencia 2007), se esta ejecutando la tercera fase de acompañamiento a las familias beneficiadas para ejecutar tres componentes: técnico, social y organizacional, que incluye entre las actividades la gestión ante Banco Agrario para la aprobación y desembolso de todas las solicitudes de crédito radicadas.

2.4.1.2. Proyecto para ejecutar los planes de inversión de los proyectos productivos aprobados por el INCODER en la fase correspondiente al capital semilla, en predios ocupados por población desplazada (1.404 familias), ubicados en 21 departamentos del país.

Este proyecto fue operado por CORPOICA y es la segunda fase de acompañamiento a las 1.404 familias en condición de desplazamiento beneficiarias de reforma agraria. Para ello se firmó un convenio con CORPOICA por valor de \$ 2.100 millones, para validar los planes de inversión formulados por Fundación Colombia Mejor en la primera fase, identificar las inversiones con capital semilla, coordinar la ejecución de estas inversiones y realizar una primera fase de acompañamiento técnico como punto de partida para garantizar la sostenibilidad de las iniciativas productivas identificadas.



Libertad y Orden

Los recursos de capital semilla se han invertido en semovientes bovinos, adecuación de infraestructura para manejo del recurso hídrico, preparación de tierras, materiales e insumos agrícolas para adecuación de infraestructura pecuaria y desarrollo de proyectos agrícolas.

2.4.2. Presupuesto 2007

2.4.2.1. Capital Semilla

El presupuesto para apoyar proyectos productivos para población en situación de desplazamiento fue de \$4.000 millones. De estos recursos se destinaron \$ 3.822,6 millones a proyectos y \$177,4 a actividades de seguimiento.

Con los recursos destinados a proyectos se dieron los siguientes apoyos bajo el esquema de capital semilla:

- a) \$722,6 millones para 233 familias en condición de desplazamiento beneficiaria de tres proyectos regionales (café en el Valle de Cauca, producción de heno en Caldas y cacao en Santander). Los proyectos comprenden cuatro componentes: producción de material vegetal, gestión de crédito, plan de acompañamiento y fortalecimiento de organizaciones.

Logros alcanzados: Durante el año 2.007 los proyectos avanzaron en la producción de material en viveros y están finalizando la etapa de establecimiento de cultivos en sitio definitivo.

- b) Capital semilla por \$3.000 millones para 855 familias en situación de desplazamiento a quienes se les adjudicaron predios en el 2.006.

Logros alcanzados: para la ejecución de estos recursos se firmó un convenio tripartita PNUD-IICA-INCODER para apoyar la estabilización económica de 855 familias que representan el 75% de un universo de familias potenciales a las cuales se les adjudicaron predios en el año 2.006 (1.118 en 74 predios). Para la selección de operadores, se realizaron dos convocatorias y como resultado de las mismas se contrataron 4 operadores (ANUC META, PRODESARROLLO, ASOGANORTE y UNIAGRARIA) para ejecutar en 7 zonas una propuesta que tiene una duración de 6 meses y que incluye: validación de proyecto productivo, gestión de recursos complementarios (crédito), ejecución de capital semilla y recursos complementarios y acompañamiento técnico-social. Para cada familia se programaron \$3 millones como capital semilla para proyecto productivo y \$300.000 para acompañamiento por 6 meses (con los recursos de acompañamiento se pagará a los operadores seleccionados).



Libertad y Orden

Finalmente, se validó el proyecto productivo de los predios seleccionados, se concertó el plan de inversiones, se realizaron las etapas previas a la entrega de inversiones (comité de compras, contratos de proveeduría). Se avanza en la entrega de las inversiones programadas y en la gestión de recursos complementarios. Véase Anexo #1 de este documento.

- c) \$ 100 millones adicionados al convenio No 160 del 2006, suscrito con CORPOICA en el año 2006. En total se adicionaron \$390 millones (ACCION SOCIAL aporta \$290 millones) para acompañar organizativa, social y productivamente a familias en condición de desplazamiento adjudicatarias de 77 predios que recibieron capital semilla para proyectos productivos, a través del convenio mencionado. Véase Anexo # 2 de este documento.

Logros alcanzados: se ejecutaron estrategias para desarrollar los componentes técnicos (acompañamiento planes de producción por predio, diseño de esquema de capacitación, prácticas sobre elaboración y uso de abonos orgánicos, fertilización, manejo sanitario del hato, giras a fincas auto sostenibles), sociales (trabajo coordinado con las redes institucionales de apoyo a la población desplazada, fortaleciendo al mismo tiempo los proceso participativos y organizativos), organizativos (fortalecimiento de organización y liderazgo)

2.4.2.2. Proyecto Subsidio Integral Complementario

Dentro de los recursos asignados en el 2.007, a la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad, para el Subsidio Integral de tierras (\$40.000 millones), se acordó destinar el 80% del presupuesto para compra de tierras y el 20% para Subsidio integral complementario (\$8.000 millones) para apoyar la ejecución de proyectos productivos.

El procedimiento ejecutado para la ejecución de este subsidio a los beneficiarios fue el siguiente: Conformación de las organizaciones con el apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación Agropecuaria IICA, una vez se entregaron las resoluciones de adjudicación; apertura de cuenta corriente controlada y constitución de póliza de manejo por parte de la organización conformada; firma de un contrato de operación entre el IICA y la organización; giro de los recursos a la organización para inversión productiva previa firma de un contrato de operación entre la organización y un operador seleccionado con la participación de la organización de productores y la definición del plan de inversiones productivas; ejecución de los recursos supervisados por un comité de operación del proyecto del cual hace parte el INCODER.

Logros alcanzados: El convenio esta actualmente en ejecución. A la fecha se adelanta el proceso operativo para la ejecución del capital semilla en 59 predios, que beneficia a 1.353 familias.



Libertad y Orden

Adicionalmente se adelanta una estrategia de inversiones complementarias con el apoyo de Acción Social en un grupo de predios seleccionados, orientadas a mejorar las condiciones de habitabilidad y sostenibilidad económica de los proyectos productivos en los departamentos de Bolívar, Sucre, Magdalena, Guajira, Cesar, Santander, Antioquia y Meta. Véase Anexo # 3 de este documento.

2.5. Modernización de la política ofertista de reforma agraria

2.5.1. El INCODER heredero de vicios en la gestión y la legislación anterior

Buena parte de las falencias que se endilgan al INCODER creado por el decreto Ley 1300 de 2003 y reestructurado mediante la ley 1152 de 2007 (impulsada por esta Cartera), se debía a la legislación vigente de reforma agraria donde se contemplaba un mecanismo de adquisición de predios consistente en la negociación asistida entre funcionarios, campesinos aspirantes y propietarios. Dicho modelo de reforma agraria además de ser proclive a actos de corrupción implica resultados de bajo impacto en esta materia.

Tales desatinos se irrogaban básicamente a la legislación anterior en materia de reforma agraria. Dicha normatividad, contemplaba para el pago de las tierras negociadas para adjudicar a población campesina y desplazada, el otorgamiento de un subsidio estatal cuya operación ha determinado, entre otras distorsiones, el encarecimiento de los precios en detrimento de los limitados recursos públicos y de las aspiraciones de acceso a la tierra de miles de familias campesinas. Dicho modelo de reforma agraria además de ser proclive a actos de corrupción implica resultados de bajo impacto en esta materia.

En efecto, las constantes denuncias por parte de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios sobre prácticas recurrentes de algunos funcionarios tendientes a comprar predios carentes de vocación agroecológica, sin disponibilidad de agua y por montos superiores a los valores de mercado ha provocado la necesaria intervención de los órganos de control así como de la Fiscalía General de la Nación por solicitud del Ministerio de Agricultura. Este modelo fue objeto de modificación en la Ley de Desarrollo Rural.

Para mayor ilustración, los resultados en materia de adjudicación de predios y número de familias beneficiadas en el programa de reforma agraria, no alcanzaron las metas proyectadas durante la vigencia de la ley 160 de 1994 y apenas se logró un cumplimiento del 52,8% y 36,68% en el promedio de los cuatro años de existencia del antiguo INCODER para cada una de estas variables de acuerdo con las metas de SIGOB.



Libertad y Orden

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia

Año	Hectareas Adjudicadas			Familias Beneficiadas		
	Meta	Resultado	Logro	Meta	Resultado	Logro
2003	32.238	2.583	8,01%	3.224	270	8,37%
2004	37.500	15.534	41,42%	3.750	1.144	30,51%
2005	40.000	19.974	49,94%	4.000	1.088	27,2%
2006	40.262	38.267	95,05%	4.026	2.917	75,45%
Cuatrenio	150.000	79.315	52,88%	15.000	5.502	36,68%

De las 150.000 hectáreas, se tenía previsto acceder a 110.000 hectáreas provenientes de la extinción del derecho de dominio por enriquecimiento ilícito, la adquisición de 30.000 hectáreas por procesos de compra y 10.000 hectáreas mediante otras formas de acceso a la tierra como arrendamiento, comodato y leasing.

Los resultados de esta estrategia fueron siempre insuficientes, a diciembre de 2006, apenas se habían recibido 36.796 hectáreas por extinción de dominio, mientras que se ha realizado adquisición directa de predios en 38.668 hectáreas y apenas 3.851 hectáreas corresponden a predios provenientes del Fondo Nacional Agrario.

Iguales indicadores arrojaban los resultados de atención a la población desplazada por parte del INCODER mediante los mecanismos dispuestos por la antigua reforma agraria por oferta (Ley 160 de 1994), a partir de la expedición de la Sentencia de la Corte Constitucional T025 de 2004, el INCODER priorizó casi de manera exclusiva la adjudicación de tierras a este tipo de población, así pues, el 100% de los bienes trasladados al INCODER por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes fueron destinados a titulaciones a favor de población desplazada, de igual manera ocurría con los predios adquiridos por compra directa por parte del INCODER.

No obstante, este esfuerzo tampoco fue suficiente dado el precario impacto en términos reales sobre un segmento de población cuyo volumen es flotante. Por ese motivo la administración resolvió incrementar en un **114 %** el presupuesto para compra de tierras para el año fiscal 2007. Es así como, dicho rubro incrementó sustancialmente de 30.756 millones de pesos a **66.105** millones de pesos, cifra ésta que más que duplica el monto correspondiente al año 2006.

Empero, como más adelante lo notaremos, el esfuerzo fiscal fue de suma importancia, no obstante los resultados obtenidos no fueron los esperados con la aplicación eficiente de los mismos recursos. Es así como, para el año presupuestal 2007 con el 214% del presupuesto equivalente al año inmediatamente anterior, se atendieron 2.617 familias. En consecuencia, el impacto social fue sustancialmente mayor al obtenido en el año 2006, anualidad en la que se beneficiaron 919 familias con el rubro asignado para el mismo propósito.

No obstante lo anterior, los emprendimientos del Ministerio encaminados a robustecer esa cifra no representaron una verdadera solución a largo plazo para la generación de



Libertad y Orden

ingresos de las familias beneficiarias. En efecto, las sumas arriba expresadas debían ser ejecutadas conforme lo ordenaba la ley vigente para el momento, es decir, la ley 160 de 1994, para cuyos efectos, la asignación del subsidio debía efectuarse hasta por el 70% del valor del predio adjudicado sin acompañamiento de un proyecto productivo (salvo en los casos citados a lo largo de este documento, situaciones que fueron meramente excepcionales en beneficio de la población desplazada).

2.5.2. El INCODER reestructurado con ocasión de las nuevas funciones y la reforma agraria por demanda

Bajo la nueva modalidad de reforma agraria mediante la apertura de **convocatorias públicas** sometidas a criterios objetivos y transparentes de selección se han abierto dos convocatorias en el curso del año 2008, una de ellas por 20 mil millones de pesos para población campesina sin tierra y otra por 40 mil millones de pesos para beneficiar de manera exclusiva a población desplazada por la violencia.

El subsidio integral establecido en la nueva normatividad incluye tierra y 100% del proyecto productivo. Así pues, cerrada la convocatoria se presentaron 1260 solicitudes por parte de ciudadanos desplazados que incluyen la definición del predio que **quieren** cultivar, la estructuración del proyecto productivo **que consideran pueden desarrollar** de manera exitosa, **con una tasa interna de retorno que les permita obtener al menos los dos salarios mínimos legales mensuales vigentes que ordena la ley.**

Se trata de un modelo de oferta que ha probado su éxito en cabeza de los propios solicitantes, dado que las solicitudes radicadas debían contar con todos los requerimientos técnicos establecidos en los términos de referencia, hecho que garantiza que el proyecto será viable, bancarizable, y generador de ingresos a corto, mediano y largo plazo.

Es por esto que resulta necesario que la H. Corte Constitucional tenga la claridad de que toda la legislación dispersa, obsoleta y contentiva de políticas públicas que derivaban en gran discrecionalidad para el funcionario local fue derogada por la ley 1152 de 2007; con el subsecuente renacer del INCODER ahora sí viable administrativamente y la creación de la Unidad Administrativa Especial de Tierras, entidad que nació con ocasión del Estatuto de Desarrollo Rural.

Reiteramos que el cambio legislativo fue sustancial por cuanto en la legislación vigente antes de la expedición de la Ley 1152 de 2007, para la aplicación de las políticas públicas de reforma agraria se contemplaba un mecanismo de adquisición de predios para reforma agraria consistente en la negociación asistida entre los funcionarios del orden local del INCODER y los propietarios. Donde el pago de las tierras así negociadas, preveía el otorgamiento de un subsidio estatal, cuya operación generaba,



Libertad y Orden

entre otras distorsiones, el encarecimiento del precios de los predios, en detrimento de los limitados recursos públicos y de las aspiraciones de acceso a la tierra de miles de familias campesinas.

Para superar las anteriores falencias y dar más transparencia a ese mercado, se propuso en el Estatuto de Desarrollo Rural establecer un mecanismo diferente al actual, consistente en un subsidio único por Unidad Agrícola Familiar (UAF), a través de mecanismos de libre competencia, calificados con criterios objetivos de selección y mediante convocatorias públicas que limiten al mínimo la discrecionalidad del funcionario en la administración de los recursos públicos destinados a ese propósito.

De tal manera que el hecho de que la asignación de los subsidios sea por demanda y no por "oferta de predios", genera un cambio en la política, que en adelante se sustentará en proyectos productivos previamente identificados, donde la tierra no será un fin en sí mismo, sino un bien de capital debidamente empleado para generar ingresos sustentables en el mediano y largo plazo.

Este nuevo modelo tendría las siguientes características y ventajas en relación con la situación presentada en la Ley 160 de 1994:

- Se trata de un subsidio no relacionado con el valor de la tierra, al fijarse como un valor único por hectárea, que no distorsionaba la asignación de recursos de los agentes privados.
- Más transparente, menos discrecional, de fácil administración y con reglas claras de elegibilidad y de calificación
- Más descentralizado pues la iniciativa de los proyectos debe provenir de los beneficiarios directos, con el apoyo de las autoridades locales.
- Fundamentado en la bondad de proyectos productivos viables, congruentes con el POT y con el plan de desarrollo municipal, y en mayores espacios de participación para la sociedad civil, ONG's, gremios y organizaciones locales en la formulación de los mismos.
- Más eficiente, porque los recursos públicos promoverían la movilización de recursos de inversión del sector privado y de los entes territoriales (municipios y departamentos).
- Más orientado a apoyar el funcionamiento del mercado de tierras, con intervenciones selectivas y dirigidas a mejorar el acceso de quienes no son propietarios
- Más fácil de integrar con otros componentes de política, especialmente alianzas productivas, proyectos de interés regional y aprovechamiento de los mercados potenciales en productos de alto valor agregado, en establecimiento de plantaciones y desarrollo de nuevos productos y/o actividades productivas.
- Integral, en cuanto que el subsidio, a más de la tierra, puede cubrir parte de los requerimientos financieros del proyecto productivo.



2.5.3. Los resultados son contundentes

Convocatoria para Subsidio Integral de Tierras

Resultados Primera Convocatoria 2008:

Millones de Pesos

Beneficiados	Proyectos	Familias	Hectáreas	Valor Proyectos	Valor Subsidio
Campesinos	114	629	7.016	26.961	17.989
Desplazados	91	717	6.319	34.672	19.966
Campesinos y desplazados	7	71	656	3.685	1.982
Total	212	1.417	13.991	65.317	39.937

Hasta el 25 de agosto de 2008, está abierta la segunda convocatoria de 2008 por \$10.000 millones para población desplazada

Estas son las cifras correspondientes al resultado de la primera convocatoria pública de tierras (reforma agraria por demanda). De estas cifras se puede colegir que este mecanismo de subsidio, a diferencia de la reforma agraria por oferta estatal contenida en las normativas anteriores:

2.5.3.1. Constituye una verdadera solución a la pobreza rural

Dado que el Estado procura el 100% del valor del predio a comprar más el 30% del proyecto productivo.

Bajo el imperio de la ley 160 de 1994 el Estado se liberaba de su obligación de democratizar la propiedad rural asignando un subsidio del 70% del valor del predio (seleccionado por el mismo Estado y pagado por el avalúo que el funcionario de turno hubiere avalado) y asignando un préstamo al beneficiario equivalente al 30% del valor de la tierra.

2.5.3.2. Más barato

En los años 2002 a 2007 el Gobierno, tras un esfuerzo fiscal enorme, logró adjudicar 628 predios (sin proyecto productivo a excepción de los recursos destinados para este



Libertad y Orden

propósito durante los años 2006 y 2007⁸), destinando para ese propósito una suma cercana a \$137.000 millones de pesos. En el año 2008, tras la primera implementación del modelo de reforma agraria por demanda, se pudo verificar de manera palmaria que la asignación de recursos públicos mediante este mecanismo, es mucho más eficiente.

En efecto, durante el período 2002 a 2007, se favorecieron en promedio 881 familias por año. Tal efecto se logró con un costo promedio de \$22.884,49 millones de pesos anuales, **sin que ello implicara un proyecto productivo que generara ingresos sustentables para la población beneficiaria**, ni un acompañamiento continuo por parte del Estado.

Entre tanto, los resultados de la primera convocatoria pública de tierras como aplicación de la reforma agraria por demanda hablan por sí mismos: invertido un subsidio de **39.937 millones de pesos**, se beneficiaron **1.417 familias**.

2.5.3.3. Mayor cobertura

Teniendo en cuenta que **el promedio de familias beneficiadas anualmente en el cuatrienio 2002 a 2006 corresponde a 653,25**, para el año 2008, la suma de **familias beneficiarias de reforma agraria se incrementó en un 116%** respecto del promedio de adjudicatarios de los años 2002 a 2006 mediante el mecanismo de reforma agraria por oferta (L. 160 de 1994).

Efectuado el mismo análisis respecto de los años 2002 a 2007, incluyendo el gran esfuerzo fiscal del último año del quinquenio, las familias beneficiadas en el año 2008 corresponden a un **60.83% de familias adicionales al promedio de familias beneficiadas anualmente entre los años 2002 a 2007 bajo el modelo de compra de predios para asignarlos**⁹.

Al observar los datos en el cuadro que se presenta a continuación, se evidencia un incremento en el promedio de acceso a la propiedad de la tierra en los dos últimos dos años (2006 y 2007), hecho exclusivamente imputable al esfuerzo fiscal efectuado por el Gobierno Nacional en esas dos anualidades.

⁸ Véase Capítulo 2.4. Que detalla las inversiones efectuadas en los años 2006 y 2007 para permitir a los beneficiarios la inversión de un capital semilla que les procure un inicio exitoso a su proyecto productivo.

⁹ El promedio de familias beneficiadas con adjudicación de predios comprados para reforma agraria entre los años 2002 a 2007 es de 881 familias.



PERÍODOS	REFORMA AGRARIA POR OFERTA COMPRANDO PREDIOS PARA ADJUDICAR POR PARTE DEL INCODER			
	PREDIOS	FLIAS	Área (ha)	VALOR
Ago - Dic 02	14	83	2.957	2.794
2003	9	270	2.583	4.676
2004	47	808	10.588	17.759
2005	194	533	12.775	15.217
2006	127	919	15.787	30.756
Dic-07	237	2.671	28.885	66.105
Ago/02 - Dic/07	628	5.284	73.575	137.307

Es así como, en el año 2007 se incrementó el rubro presupuestal destinado a compra de tierras para reforma agraria en un 114% respecto del año 2006. De igual forma, el presupuesto asignado para el año 2006 representó un incremento del 102% en relación con la misma suma aplicada en el año 2005.

Pese a lo anterior, entre los años 2002 a 2006 el Estado invirtió un total de **71.202 millones de pesos** a la compra de tierras para adjudicación a familias desplazadas o campesinas. La aplicación de dichos recursos sólo benefició a **2.613 familias**.

Entre tanto para la convocatoria pública del año 2008, las 1.417 familias beneficiadas tendrán los recursos necesarios para el 100% del valor del predio y el acompañamiento y desarrollo de sendos proyectos productivos viables y bancarizables que implicarán una generación de ingresos segura y sostenible a partir de la tierra más el proyecto productivo.

En suma, para el año 2008 asignados 39.937 millones de pesos por convocatoria pública se beneficiaron 1.417 familias que contarán con tierra y proyecto productivo. En tanto que, durante 4 años consecutivos (2002 a 2006) el Estado benefició a 2.613 familias dotándolas únicamente de tierra.

En conclusión: en una convocatoria pública (primer semestre del año 2008), se atendió el **54,23% de las familias que se atendieron mediante reforma agraria por oferta en todo un cuatrienio.**¹⁰

¹⁰ El análisis efectuado anteriormente corresponde a un cotejo de cifras en valores absolutos. Ahora bien, si desarrollamos el examen de los mismos valores como corresponde, esto es, desagregado, obtendremos resultados aún más cercanos al verdadero impacto de la nueva política.

El análisis de tales cifras **no puede ser efectuado en valores absolutos por las siguientes razones:**

- (i) La suma que se aplica en el año fiscal 2008 a convocatorias incluye el **100% del valor de la tierra y el 30% del valor del proyecto productivo.**



Libertad y Orden

2.5.3.4. Apalanca más inversión

Seguidamente se demuestra cómo mediante la reforma agraria por demanda, el Estado con menos presupuesto atiende a un mayor número de familias y mejor:

El primer aspecto a examinar, consiste en que sólo un porcentaje del valor correspondiente al subsidio integral se asigna a la compra de tierras, es por esto que el 80% de los \$39.937 millones de pesos, es decir, \$32.132 millones, es destinado para la compra del predio. Dado lo anterior, encontramos que la inversión por familia para la compra de tierra es de \$22.6 millones, **4,3 millones de pesos menos que en el periodo 2006 – 2007, lo que reduce el costo en 17% (a precios corrientes).**

Por otro lado, \$7.805 millones, lo que equivale al 19,54 % de los \$39.937 millones que se entregan en subsidios, está dirigido a financiar el proyecto productivo con el cual se presentó la propuesta.

Es por esto que, las 1.417 familias en mención tendrán los recursos, además del acompañamiento para desarrollar sendos proyectos productivos viables y bancarizables que implicarán una generación de ingresos segura y sostenible (generando al menos 2 salarios mínimos mensuales legales vigente por unidad familiar).

Otro factor importante a evaluar bajo el esquema de convocatoria pública, es que cada proyecto a financiar debe **venir acompañado de una contrapartida certificada**. Esto permite que, gracias a los recursos que el Gobierno adjudique, se apalanca cuantiosas inversiones, tanto públicas como privadas.

Es por esto que, del total de \$39.937 millones de pesos, **se esperan financiar proyectos por valor de \$65.317 millones, es decir \$25.379 millones, apalancando un 61% más de inversiones.**

De cada \$100 que aporta el Gobierno Central, \$61 se apalancan como inversión adicional mediante las contrapartidas.

-
- (ii) Las sumas destinadas a la reforma agraria por oferta tan sólo subsidiaban el **70% del valor de la tierra sin proyecto productivo.**
 - (iii) Además de la suma designada por el Gobierno del Nivel Central en el año 2008, deberá sumarse como subsidio las contrapartidas que por Ley pueden cofinanciar el subsidio por parte de entidades territoriales, organismos de cooperación internacional, ONG's, Cooperativas, etc. En consecuencia, por cada peso que pone el Gobierno Central hay un mayor valor de inversiones.



Cuadro Comparativo entre los dos modelos de política de acceso a tierras

PERIODO	Familias Beneficiarias	Hectareas Entregadas	Valor Invertido	Costo por Familia Beneficiaria	Otras Inversiones	Familias Campesinas	Familias Desplazadas
2002 - 2007*	881	12.262	22.884.500.000	25.900.000	0	173	700
2008	1.417	13.991	32.132.000.000	22.700.000	25.979.600.000	657	760

(*) promedio anual

Como arriba se analizó, se encuentra que mediante el subsidio de 39.937 millones de pesos en el 2008, se beneficiaron 1.417 familias, esto es, un 60.83% de familias adicionales al promedio de familias beneficiadas anualmente entre los años 2002 a 2007 bajo el modelo de compra de predios para asignarlos.

Al mismo tiempo, se encuentra que, pasamos de un costo por familia de \$25.9 millones en el periodo 2002 - 2007 a un costo por familia de \$22.6 lo que nos permite abarcar, con el mismo esfuerzo fiscal, un mayor número de beneficiarios.

2.5.3.5. Más transparente

Para finalizar, los resultados nos muestran que el modelo concursal abierto no excluye ningún tipo de población, **es por esto que mediante la primera convocatoria se atiende un 8.57% más de la población desplazada que el promedio en los años 2002 - 2007.**

Quienes cumplan los requisitos objetivos y sean calificados según los puntajes asignados en la convocatoria, por un tercero diferente del INCODER con alta reputación técnica (mínima discrecionalidad del funcionario público) podrán acceder al subsidio, ello elimina las prácticas politiquerías o las asignaciones "a dedo" que eran tan frecuentes bajo el modelo por oferta.

Cabe rescatar para finalizar el estudio de los resultados de la primera convocatoria, que en cumplimiento de lo ordenado en la Ley 1152 de 2007, el Gobierno Nacional abrió la segunda convocatoria, exclusivamente para población desplazada por la violencia, por valor de \$10.000 millones de pesos.



2.5.3.6. Resultados por departamento

Los resultados de esta convocatoria, como lo vimos anteriormente, son bastante satisfactorios. Sin embargo al examinar el comportamiento por departamento encontramos los principales problemas a los que se vieron enfrentados los proponentes.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, el porcentaje de proyectos que fueron declarados elegibles, respecto del total presentado alcanza escasamente un 16.9%. Al observar las cifras por departamento encontramos que su comportamiento es muy fluctuante y respondió a diferentes causas, dentro de las cuales encontramos dos principales.

CONSOLIDADO DE PROYECTOS ELEGIBLES POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	PROYECTOS PRESENTADOS	PROYECTOS APROBADOS	FAMILIAS No.	VALOR TOTAL PROYECTO \$	VALOR TOTAL SUBSIDIO SOLICITADO \$	% PROYECTOS APROBADOS
HUILA	85	29	241	11.012.989.290	6.227.555.829	34,1
TOLIMA	129	44	207	9.307.434.030	5.649.150.880	34,1
MAGDALENA	46	9	165	7.201.330.636	5.005.957.934	19,6
CORDOBA	35	5	153	5.574.371.144	4.624.848.664	14,3
LA GUAJIRA	23	5	79	2.989.745.479	2.521.738.840	21,7
BOLIVAR	16	4	80	3.417.222.196	2.268.608.196	25,0
CESAR	50	9	76	3.298.282.666	2.059.543.116	18,0
ANTIOQUIA	108	8	60	2.320.527.724	1.542.376.280	7,4
SANTANDER	38	5	46	5.809.912.304	1.485.186.000	13,2
NARINO	59	17	63	2.364.067.805	1.311.266.021	28,8
VALLE	58	14	43	1.958.845.828	1.263.917.010	24,1
ARAUCA	31	9	32	1.835.455.834	999.696.560	29,0
SUCRE	4	2	27	1.546.282.010	865.483.000	50,0
CAQUETA	139	15	26	1.282.227.000	795.368.000	10,8
GUAVIARE	17	3	21	1.195.235.980	621.537.980	17,6
ATLANTICO	14	1	14	715.837.261	424.454.000	7,1
CASANARE	12	1	13	854.525.785	413.641.785	8,3
CHOCO	9	1	18	389.727.755	389.727.755	11,1
PUTUMAYO	101	8	16	524.955.635	382.732.200	7,9
CUNDINAMARCA	46	5	11	396.428.070	325.412.500	10,9
BOYACA	68	10	10	539.143.000	263.993.000	14,7
CALDAS	29	6	8	380.440.520	245.410.000	20,7
META	35	1	6	314.246.000	188.766.000	2,9
QUINDIO	14	1	2	87.626.800	61.028.800	7,1
CAUCA	12	-	-	-	-	-
NORTE DE SANTANDER	26	-	-	-	-	-
RISARALDA	29	-	-	-	-	-
VICHADA	21	-	-	-	-	-
TOTAL	1254	212	1.417	65.316.860.752	39.937.400.350	16,9

La primera etapa dentro de la convocatoria que se desarrolló fue lo concerniente al filtro operativo, donde se examinó que los proyectos fueran presentados de acuerdo a los términos de referencia de la convocatoria. En este punto 537 proyectos no fueron presentados de forma adecuada, lo que representa un porcentaje de 42.8%.



Libertad y Orden

Al analizar el comportamiento y el **papel que jugaron las entidades territoriales** con un alto porcentaje de éxito en proyectos bien presentados, encontramos que la población aspirante contó con un equipo, dependiente de la gobernación o de las alcaldías, de profesionales que acompañaron todo el proceso de formulación de las propuestas.

Luego de realizar el filtro operativo de los 1254 proyectos presentados, pasaron a etapa de evaluación 717 proyectos, dentro de los cuales 212 fueron declarados elegibles.

De igual manera, al examinar el comportamiento de los departamentos con mejores resultados, encontramos que, a la par del acompañamiento del equipo de profesionales que ayudaba a presentar las propuestas, esta población contó con apoyo financiero y técnico para que éstas fueran bien estructuradas y contarán con las contrapartidas necesarias. La responsabilidad de los entes territoriales también se observó en el compromiso asumido en relación con el **acompañamiento** del proyecto en su etapa de ejecución.

Como lo observamos en los resultados de la primera convocatoria, es claro que, por las características de este tipo de población, el acompañamiento de los entes territoriales fue fundamental. Es por esto que departamentos, como Huila, Tolima, Bolívar, Nariño, La Guajira, Valle y Arauca tuvieron los porcentajes de éxito más elevados.

Como se verá en el capítulo tercero, consideramos de suma importancia que dicho análisis compartido con esa H. Corporación redunde en la posibilidad de alinear las prioridades presupuestales de los entes territoriales a la satisfacción de necesidades básicas de la población desplazada, así como al acceso de este segmento de la población a terrenos productivos como medio generador de riqueza.

2.6. Soluciones fácticas y normativas para el empleo útil de los predios rurales incautados y extinguidos en procesos judiciales

Otros de los grandes inconvenientes que se tuvo que enfrentar en la adjudicación de tierras a la población desplazada, fue el hecho que en no pocas oportunidades los predios incautados en procesos de extinción de dominio transferidos al INCODER habían sido invadidos, previamente arrendados, fideicomitidos o delegada su administración a un tercero mediante contratos pactados con términos de duración cuyo vencimiento no era verificable antes de la emisión del fallo judicial de extinción de dominio.



Libertad y Orden

Las situaciones antes descritas suscitaron inconformidades por parte de los beneficiarios de los predios; que en una buena parte de los casos se trataba de población en situación de desplazamiento.

Los trámites administrativos represados en el INCODER, que buscaban normalizar la situación de los inmuebles y la preocupación por parte de esta Cartera frente al posible incumplimiento de las metas gubernamentales de asignación de tierras a sujetos de reforma agraria, puso de presente la necesidad de modificar la normatividad relacionada con este particular. Así pues, a fin de evitar ineficiencias en el programa gubernamental de Desarrollo Rural y de procurar verdaderas soluciones en materia de reforma agraria a la población en situación de desplazamiento, esta Cartera adoptó los siguientes correctivos:

2.6.1. Respetto de los bienes incautados

- **Legislación anterior sobre la materia:** Parágrafo artículo 4 Ley 785 de 2002. Este artículo consagraba la posibilidad de que la Dirección Nacional de Estupeficientes le trasladará provisionalmente al INCODER bienes incautados.

Dicho artículo fue derogado expresamente por el Artículo 160 de la Ley 1151 de 2007 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo) y tácitamente por el artículo 133 de la Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural).

- **Legislación vigente sobre la materia:** La Dirección Nacional de Estupeficientes es la entidad competente para administrar provisionalmente los bienes incautados dentro de los procesos de extinción de dominio, puesto que el artículo 160 de la Ley 1151 de 2007 le eliminó la facultad de entregar provisionalmente bienes incautados al INCODER.

2.6.2. Respetto de los bienes extinguidos

- **Legislación vigente sobre la materia:** Artículos 14, 15 y 160 de la Ley 1151 de 2007 (Ley del Plan De Desarrollo) y artículos 133 y 134 de la Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural).

Estas normas disponen que una vez extinguidos los bienes, la DNE deberá entregarlos al Fondo Nacional de Reparación de Víctimas, para efectos de cumplir con el Programa Nacional de Reparación. Una vez dicho Fondo se encuentre suficientemente abastecido para esos fines, éstos serán directamente entregados al INCODER.



Libertad y Orden

Se exige igualmente que la DNE sólo traslade la propiedad de los bienes extinguidos al INCODER, cuando ellos se encuentren libres de cualquier gravamen, limitación o afectación al derecho de dominio, es decir, deben estar saneados.

Por lo tanto, se procedió a normalizar la situación de los predios donde se detectaron irregularidades. Esta tarea implicó revocar resoluciones de adjudicación, realizar nuevos procedimientos para la adjudicación y sanear la propiedad de los bienes.

2.7. Mayores y mejores protecciones contenidas en la Ley 1152 de 2007:

2.7.1. Eliminación de la prescripción adquisitiva agraria de poca utilidad para la realidad rural actual

La Ley 1152 de 2007, promovida por esta Cartera, eliminó la prescripción adquisitiva agraria, figura jurídica que tenía sus orígenes el artículo 11 de la Ley 200 de 1936 posteriormente adicionado por el artículo 4º de la Ley 4 de 1973.

Como es bien sabido por esa Corporación, dicha figura se deriva del principio de que "todo poseedor es reputado dueño salvo que otra persona justifique serlo".¹¹ La prescripción civil¹² en materia de inmuebles, regulada en la legislación civil, establece que en un término de cinco (5) años se adquiere el dominio de un bien inmueble *poseído de buena fe*.¹³ La diferencia entre la prescripción civil y la agraria no radica en el número de años sino en que la segunda opera bajo los siguientes supuestos:

1. Sólo respecto de predios que equívocamente se **creen baldíos por parte del poseedor**.
2. El predio no puede exceder una UAF y,
3. En la posesión agraria el predio debe ser aprovechado de forma agrícola, pecuaria, pesquera o forestal; a diferencia de la posesión civil, donde basta el ánimo de señor y dueño.

La figura de la **PRESCRIPCIÓN AGRARIA O DE CORTO PLAZO**¹⁴, por complementación a la prescripción civil, sólo operaba respecto de predios rurales y en

¹¹ Artículo 762 numeral 2 del Código Civil.

¹² La regula el Código Civil artículo 2518 a 2541.

¹³ Artículo 2529 Código Civil modificado por la **Ley 791 de 2002**.

¹⁴ La prescripción adquisitiva agraria era conocida como *prescripción de corto plazo* dado que el término para adquirir el dominio a través de la posesión era mucho menor que el término para adquirir la propiedad en el



Libertad y Orden

favor de quien crea de buena fe estar poseyendo de tierras baldías por cinco (5) años continuos.

Dicho modo de adquisición del dominio de inmuebles rurales, que llevaba setenta (70) años de vigencia en nuestra legislación era cuestionada fuertemente en la actualidad como una trampa, que era empleada de manera irregular por actores armados para legalizar en instancias judiciales títulos espurios originados en el desplazamiento forzado de quienes tenían un legítimo derecho sobre el predio.

La jurisdicción agraria, creada en el año 1989, lleva aplicando este artículo diecisiete (17) años sin siquiera cuestionar la constitucionalidad de la norma, no obstante, la realidad del orden público actual hacía necesario acondicionar la figura que en su momento fue visionaria a las actuales condiciones de desplazamiento forzado de la población rural en buena parte del territorio nacional.

A este propósito el Artículo 137 de la ley 1152 de 2007 adopta las normas civiles en materia de prescripción adquisitiva de fundos rurales (con las exigencias de justo título y buena fe) haciendo salvedad sólo de la característica productiva del predio, elemento necesario en la antigua prescripción agraria y que se preservó para la prescripción de bienes rurales productivos toda vez que es interés del Estado que los bienes rurales no se mantengan en ociosidad. Así pues el avance normativo en comento se adoptó de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 137º. Para la prescripción adquisitiva en materia de fundos rurales aplicará lo dispuesto en los artículos 2518 a 2541 del Código Civil y en la Ley 791 de 2002.

En todo caso, la posesión en materia de fundos rurales implicará lo dispuesto en el artículo 136¹⁵ de la presente ley.

Los jueces de la República se abstendrán de adelantar procedimientos de prescripción adquisitiva de dominio sobre predios de propiedad de la población desplazada por la

régimen de prescripción civil. La diferencia era de cinco (5) años en la prescripción agraria frente a veinte (20) en la legislación civil. Hoy ambos términos son idénticos por cuanto la Ley 792 de 2002 redujo los términos prescriptivos para poseedores de buena fe de inmuebles a cinco años.

¹⁵ ***ARTÍCULO 136º.- La posesión agraria consiste en la explotación económica regular y estable del suelo, por medio de hechos positivos propios de dueño, como los cultivos, sementeras, plantaciones forestales o agroforestales, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. Esta posesión se extiende también a las porciones incultas, cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad, o para el ensanche de la misma producción. Tales porciones de tierra, pueden ser conjuntamente hasta de una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este artículo.***

En los predios rurales, el cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica, pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella.



Libertad y Orden

violencia, así mismo, las autoridades judiciales negarán las pretensiones de pertenencia de aquellos que demanden la reivindicación o legitimación de derechos sobre inmuebles cuando la tenencia o posesión del demandante tenga origen en conductas de intimidación o violencia, en este caso el Estado en cabeza de la autoridad jurisdiccional, protegerá a quien se encuentre en imposibilidad de hacer valer su derecho e iniciará procedimientos para restablecer y proteger los derechos de los afectados por la violencia.

En todo caso, aún después de la ejecutoria del fallo judicial de prescripción adquisitiva de la propiedad en los términos de este artículo, si se lograre demostrar por el interesado su condición de desplazado por la violencia o los actos o conductas de intimidación o violencia que le hicieron imposible el disfrute de su propiedad, procederá en contra de la sentencia ejecutoriada de cualquier instancia el recurso de revisión de que trata el artículo 379 del Código de Procedimiento Civil.”

Sobre este particular, el párrafo 3º del Artículo 127 de la Ley 1152 de 2007 dispone:

“Parágrafo 3: *En cualquier caso, la prescripción ordinaria, la prescripción extraordinaria, los procesos de saneamiento de la propiedad y los de jurisdicción coactiva, se suspenden en beneficio de los desplazados por la violencia y mientras dure el desplazamiento forzado.”*

2.7.2. Dotar de más y mejores protecciones a la población desplazada por la violencia

2.7.2.1. Eleva a rango legal las protecciones contenidas en el Decreto 2007 de 2001

El Decreto 2007 de 2001, emitido en su momento por el Gobierno Nacional con el propósito de reglamentar parcialmente los artículos 7o., 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar, fue el primer mecanismo normativo que reglamentó la posibilidad de declarar una zona del territorio nacional como “*de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado*”.

Así mismo, establecía los mecanismos de congelamiento de las transferencias efectuadas sobre un predio con ocasión que la protección Estatal debe desplegar respecto del bien por ser de propiedad de población desplazada o en riesgo de desplazamiento.



Libertad y Orden

Entre otras normas, el Decreto 2001 de 2007 estableció el mecanismo de protección de los activos inmobiliarios respecto de los cuales recayeran derechos de los desplazados, reglamentó el Registro Único de Predios de la población desplazada y adoptó otras medidas garantistas de los derechos vulnerados a este segmento poblacional.

No obstante lo anterior, la inseguridad jurídica que representa la adopción de tales garantías vía decreto subyacía a la discrecionalidad del gobierno de turno. Tal aleatoriedad ha sido dominada por esa Alta Corporación mediante la adopción del principio de *progresividad y no regresividad* acuñado por esa Corte, según el cual, no podrán ser emanadas normas que disminuyan el grado de protección o garantías brindadas a la población desplazada mediante otras vigentes.

En consecuencia, mediante la adopción de la ley 1152 de 2007, el Gobierno Nacional impulsó ante el Congreso de la República un capítulo destinado de manera exclusiva a elevar las protecciones contenidas en el Decreto citado a nivel jerárquico legal y, adicionalmente, a hacer extensivas las garantías antes desarrolladas vía Decreto a otras situaciones que afectan también a éste tipo de población.

2.7.2.1. Contiene mayores protecciones a las ya establecidas en normas vigentes con anterioridad:

1. Obliga el otorgamiento de subsidios de adquisición del 100% de la tierra, **acompañados de la financiación del proyecto productivo.** Hecho que marca una gran diferencia con las normas referentes a reformas agrarias en el pasado, porque, como arriba se estableció, el Estado se liberaba de su obligación con la población vulnerable procurando la propiedad de un terreno sin garantizar al adjudicatario que de él pudiera derivar los ingresos necesarios para subsistir en el mediano y largo plazo.
2. Protege la mera tenencia de los inmuebles rurales, más allá de su posesión o propiedad.
3. Protege la ocupación de baldíos aún cuando de la ocupación sólo se generan meras expectativas de adjudicación por parte del Estado.

Así pues, el capítulo dispuesto para la población desplazada es sustancialmente garantista de los derechos de los ciudadanos que soportan esa condición:

ARTÍCULO 126°.- *La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional podrá otorgar subsidios o adquirir, tierras y mejoras de propiedad*



Libertad y Orden

privada, o los que formen parte de las entidades de derecho público, para su adjudicación a la población afectada por el desplazamiento forzado¹⁶.

Parágrafo: Las normas atinentes a este capítulo se harán extensivas a otras víctimas de violencia armada, aún cuando no tengan la condición de desplazadas, siempre que dicha calidad sea previamente certificada por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

ARTÍCULO 127º. La Superintendencia de Notariado y Registro, llevará un registro de los predios y territorios abandonados a causa de la violencia. Para tal efecto, los Notarios Públicos y los Registradores de Instrumentos Públicos, procederán a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad, o de otros derechos sobre aquellos bienes, cuando tales operaciones se adelanten contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos. Las solicitudes de protección relacionadas con territorios étnicos, serán enviadas al Ministerio del Interior y de Justicia, para efectos de lo dispuesto en el Artículo 116 de ésta Ley.

¹⁶ Norma reglamentada mediante el Decreto 2984 de 2007 de la siguiente forma:

“Artículo 1º. Respecto del otorgamiento de subsidios para adquisición de tierras a favor de la población desplazada. El Incoder deberá abrir convocatorias para otorgar subsidios de adquisición de tierras en los términos del numeral 4 del artículo 21 y de los artículos 56 al 70, de la Ley 1152 del 27 de julio de 2007, destinadas de manera exclusiva a atender a población desplazada por la violencia.

Con dicho propósito la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional coordinará con el Incoder la divulgación de la convocatoria para la concurrencia de la población desplazada.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional podrá entregar subsidios de adquisición de tierras de manera excepcional como una actividad complementaria al procedimiento regulado en las normas arriba citadas.

Artículo 2º. Adquisición de bienes por parte de Acción Social. Para los efectos de lo previsto en el artículo 126 de la Ley 1152 de 2007, solo podrán ser adquiridos bienes de propiedad privada con miras a ser adjudicados en casos de urgencia manifiesta, que impliquen la imposibilidad de proveer de tierras a este tipo de población por otros métodos.

La declaratoria de urgencia manifiesta se realizará por el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional mediante acto administrativo motivado.

En todo caso, el ejercicio de dicha potestad deberá supeditarse a la disponibilidad presupuestal correspondiente.

Parágrafo. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional procurará que la operación de tales compras directas sea ejecutada por parte de terceros de reconocida idoneidad en la administración inmobiliaria rural y/o cualquier otra autoridad competente.

Artículo 3º. Respecto de la permuta de predios. Sólo será procedente la permuta de predios de manera supletiva al mecanismo de subsidio integral de adquisición de tierras contemplado en la Ley 1152 de 2007.

En todo caso, Acción Social procurará el otorgamiento de un subsidio integral de adquisición de tierras a la población desplazada y únicamente podrá efectuar operaciones de permuta de predios cuando el Incoder por circunstancias excepcionales no vaya a abrir convocatorias públicas para otorgamiento de subsidios integrales, siempre y cuando la disponibilidad presupuestal de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional lo permita.

Parágrafo. Para el establecimiento y operabilidad del mecanismo de permutas de predios contemplado en el numeral 2 del artículo 35 y en el artículo 131 de la Ley 1152 del 27 de julio de 2007, deberá concurrir el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas.”



Libertad y Orden

Parágrafo 1: El propietario, poseedor, ocupante o tenedor de un predio o territorio, o el Ministerio Público, podrán solicitar la inclusión del mismo en el registro de predios abandonados y la correspondiente prohibición de enajenación o transferencia. Dicha solicitud deberá ser atendida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo respectivo, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que fue recibida.

Parágrafo 2: La solicitud de protección se presentará ante las Oficinas del Ministerio Público y dentro del día siguiente a su recepción, ésta deberá ser enviada a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo en donde se encuentre ubicado el predio, para su trámite y decisión. Decidida la aceptación o el rechazo, informarán a la Superintendencia de Notariado y Registro dentro de los 5 días siguientes a la ejecutoria del Acto Administrativo, para lo de su competencia.

Parágrafo 3: En cualquier caso, la prescripción ordinaria, la prescripción extraordinaria, los procesos de saneamiento de la propiedad y los de jurisdicción coactiva, se suspenden en beneficio de los desplazados por la violencia y mientras dure el desplazamiento forzado.

Parágrafo 4: Los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos, so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable con la destitución, se abstendrán respectivamente, de autorizar e inscribir escrituras públicas que contengan la transmisión del dominio de dichos predios.

ARTÍCULO 128º. Los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada con el objeto de proteger a una comunidad de actos arbitrarios contra su vida, integridad y bienes, declararán la inminencia de riesgo de desplazamiento o su ocurrencia por causa de la violencia, cuando se presenten circunstancias que puedan originar o hayan originado, el desplazamiento forzado en una zona determinada del territorio de su jurisdicción, y procederán a identificar a los propietarios, poseedores, tenedores, ocupantes y territorios de comunidades indígenas y negras ubicados en ésta, para lo cual dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria, elaborarán un informe a la fecha de emisión del acto de declaratoria, cuando esta es de inminencia de desplazamiento; o a la fecha en que ocurrieron los primeros hechos que ocasionaron el desplazamiento, cuando esta es de ocurrencia, relacionando los titulares amparados y la calidad jurídica que ostentan, con base en los datos existentes en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, de Catastro, de INCODER, la Unidad Nacional de Tierras Rurales y otras entidades. Para identificar las calidades de derechos sin formalizar y los titulares de otros derechos, los Comités obtendrán y contrastarán información en las comunidades respectivas.

El acto de declaratoria de inminencia o de desplazamiento, se remitirá a las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes, solicitándole que se abstengan de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título, de los bienes rurales correspondientes, mientras esté vigente la declaratoria, salvo que los legítimos



Libertad y Orden

titulares de derechos expresen de manera libre y espontánea la voluntad de transferir sus derechos, mientras se halle vigente la medida, y para tal fin obtengan autorización del respectivo Comité. Respecto de población desplazada que tenga la calidad de ocupante de un bien baldío, dicho acto también se remitirá a INCODER para que dentro de los 30 días siguientes a su recibo adelante de forma preferente, los procedimientos de titulación a que haya lugar y si a ello tuvieren derecho, de conformidad con las normas que regulan la materia.

El informe así elaborado por los Comités, es prueba sumaria de las calidades de poseedor, tenedor y ocupante, para aquellas personas incluidas en el mismo.

Cuando en las zonas objeto de declaratoria se encuentren asentadas comunidades étnicas, los Comités Territoriales para Atención Integral a la Población Desplazada procederán a informar al Ministerio del Interior y de Justicia – Dirección de Etnias, para que inicie o culmine de manera preferente, los procedimientos especiales de constitución, saneamiento, ampliación, reestructuración y deslinde de resguardos indígenas o procedimientos de titulación de propiedad colectiva de negritudes según el caso y cuando a ello hubiere lugar.

ARTÍCULO 129º. *Cuando los derechos ejercidos por los desplazados no se encuentren inscritos en los folios de matrícula de los inmuebles respectivos, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o el Comité Territorial para la Atención Integral a la Población Desplazada competente, según el caso, ordenará que las medidas de protección de que tratan los artículos anteriores, sean registradas.*

ARTÍCULO 130º. *Los desplazados que opten por el retorno a sus lugares de origen y tengan la calidad de ocupantes de baldíos, podrán acumular el tiempo de explotación efectiva con el de duración del desplazamiento, para cumplir con el requisito mínimo de ocupación y explotación exigido en la ley para su titulación. Para este efecto, el INCODER iniciará de manera preferente e inmediata, el trámite de titulación y ordenará abrir un folio de matrícula inmobiliaria al respectivo predio con el Acto Administrativo que acepte la solicitud de adjudicación del predio baldío en el cual se inscribirá su contenido.*

La Resolución de que trata el inciso anterior ordenará suspender el proceso de titulación respecto de ese baldío durante el tiempo que dure el procedimiento de titulación por la subsistencia del desplazamiento forzado.

Si transcurrido dicho término el desplazado no retorna a reanudar el aprovechamiento del predio, INCODER revocará la resolución de aceptación de la solicitud de adjudicación y ordenará el levantamiento de la medida de protección a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente de oficio o a solicitud de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, los comités territoriales de atención a la población desplazada, el Ministerio Público o el interesado.



Libertad y Orden

ARTÍCULO 131º.- *En los procesos de retorno y reubicación, se dará prioridad en la adjudicación de tierras a los desplazados por la violencia en los predios rurales que hayan sido objeto de los procesos de extinción del dominio en instancia administrativa judicial. Acción Social establecerá un programa que permita recibir predios rurales de personas desplazadas, a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país. Sólo será sujeto de adjudicación de tierras aquella población desplazada que no la tuviere, que sea minifundista o que opte por el proceso de permutas.*

2.7.3. Es el primer ordenamiento jurídico que propone romper con el principio de “cosa juzgada”

Es el primer ordenamiento jurídico que propone romper con el principio de “cosa juzgada” en procesos judiciales en los que se haya inobservado la condición de un desplazado y hayan sido vulnerados sus derechos. Así pues rompe con la taxatividad del recurso extraordinario de revisión de los fallos ejecutoriados adicionando una causal adicional cual es la inobservancia de los derechos del desplazado afectado.

ARTÍCULO 132º. *Los desplazados propietarios o poseedores de predios rurales, que hayan enajenado o transferido sus derechos en condiciones tan desfavorables que hagan presumir que no hubo libertad jurídica en la celebración, podrán ejercer las acciones de nulidad, lesión enorme, rescisión o posesorias; para lo cual, la prescripción de las mismas empezará a correr cuando cese la condición de desplazamiento.*

En todo caso, el recurso de revisión de que trata el artículo 379 del Código de Procedimiento Civil, procederá en contra de la sentencia ejecutoriada que resuelva cualquiera de las acciones de que trata el presente artículo, cuando lo allí resuelto afecte a una persona que tenga la condición de desplazada.”
(Negrillas fuera del texto original).

Del simple cotejo de las normas arriba transcritas con las vigentes para el momento de la expedición de la Ley 1152 de 2007 fluye de manera apenas obvia que los blindajes jurídicos novedosos y reforzados contenidos en la misma, superan en creces las tímidas protecciones contenidas en las normas anteriores.



Libertad y Orden

2.8. Programas PRORET – Programa de Recuperación de Tierras- y CONRET – Consultas en Recuperación de Tierras

Por otra parte, la sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004, determina el estado de cosas inconstitucional, y reconoce a la población desplazadas como víctimas de un delito, razón por la cual tienen derecho a la reparación.

La reparación contemplada para esta clase de hechos, comprende las siguientes medidas:

Restitución: Pretenden devolver al desplazado a la situación anterior a los hechos de violencia, se logra a través de la devolución de los bienes patrimoniales.

Compensación: Cuando no es posible la devolución de los bienes perdidos por causa de la violencia, opera este sistema que pretende indemnizar a las víctimas por los daños sufridos.

Rehabilitación: Mecanismos a través de los cuales los desplazados pueden reclamar y restablecer sus derechos.

Satisfacción: Busca reconocer públicamente el daño causado a las víctimas e incluye las investigaciones.

Dentro de las políticas públicas implementadas con el fin de dar cumplimiento a las medidas de reparación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementó los programas denominados PRORET – Programa de Recuperación de Tierras- y CONRET – Consultas en Recuperación de Tierras- dirigidos a la población desplazada.

2.8.1. Programa De Recuperación De Tierras – PRORET

Creado mediante convenio interadministrativo N° 190 DE 2007, es un programa piloto liderado por el MADR con participación de Acción Social e Incoder, que busca apoyar a la población víctima de la violencia que ha perdido sus tierras o se encuentran en riesgo de perderlas.

2.8.1.1. Objetivo del Programa

Apoyar a quienes les fueron arrebatadas las tierras por haber sido desplazados o intimidados, presionados u obligados a venderlas a precios irrisorios, a sustitutos o testaferros.



Libertad y Orden

PRORET ofrece orientación jurídica y acompañamiento permanente a las víctimas en cinco (5) casos emblemáticos, impulsando y encausando todos los procedimientos necesarios (administrativos e incluso judiciales) para la recuperación de los predios.

La selección de los casos que harían parte de PRORET se adelantó con la colaboración de las entidades involucradas en el programa, así como de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR, atendiendo condiciones de desplazamiento, número de familias afectadas y la posibilidad de que los casos pudieran obtener solución por la vía administrativa.

En la actualidad, PRORET presta asesoría y acompañamiento permanente en seis casos que involucran la recuperación de 3.699 ha de tierra, propiedad de 201 familias desplazadas.

2.8.2. Programa De Consultas En Recuperación De Tierras- CONRET

Resultado del alto número de personas en situación de desplazamiento que requieren asesoría relacionada con los trámites necesarios para la recuperación de sus predios, surge **CONRET**, una iniciativa que pretende vincular a las diferentes universidades del país para que a través de los consultorios jurídicos se multiplique la atención en relación con el suministro de información y apoyo jurídico en materia de tierras.

Este programa brinda respuestas a las inquietudes jurídicas que tienen los desplazados acerca de los mecanismos jurídicos de que disponen para recuperar sus tierras.

2.8.2.1. Objetivos del Programa

- *Responder consultas* que, dependiendo del grado de complejidad, se resolverán de manera inmediata y verbal o por escrito en un plazo de treinta días después de que hayan sido realizadas.
- Organizar *jornadas de conciliación* que permitan agilizar las decisiones sometidas al conocimiento de las Comisarías de Policía y demás conflictos entre vecinos susceptibles de ser dirimidos a través de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- Recopilar información que sirva de insumo para la elaboración de un *diagnóstico de tierras* que oriente la formulación de políticas públicas con el apoyo de distintos entes gubernamentales, privados y las instituciones de Educación Superior.



- Realizar Brigadas Departamentales de Capacitación y Atención Personalizada en consultas sobre temas de Tierras.

A continuación, una breve reseña de los diversos frentes en que se desempeña el programa y los resultados obtenidos a la fecha:

2.8.2.1.1. Acercamiento Universidades y suscripción de convenios

En la Primera Fase del Programa, desarrollada en los meses de enero a abril de 2008, el equipo de PRORET visitó cerca de treinta (30) universidades en el país presentando la iniciativa CONRET.

Como resultado de estas visitas, suscribimos convenios con veintiocho (28) universidades cubriendo 16 ciudades del país.

CIUDADES	UNIVERSIDADES
ARAUCA	Universidad Cooperativa de Colombia
B/MANGA	Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Industrial de Santander y Universidad de Santander
B/MEJA	U. Cooperativa
B/QUILLA	Universidad del Atlántico
CALI	Universidad Javeriana de Cali, Universidad Santiago de Cali e ICESI
EL ESPINAL	Universidad Cooperativa de Colombia
IBAGUÉ	Universidad Cooperativa de Colombia
MONTERÍA	Universidad Cooperativa de Colombia, Universidad del Sinú – UNISINÚ y Universidad Pontificia Bolivariana
MEDELLÍN	Universidad Cooperativa de Colombia
SOCORRO	Universidad Libre del Socorro
NEIVA	Universidad Cooperativa de Colombia
PASTO	Universidad de Nariño, Universidad Cooperativa de Colombia
QUIBDO	Universidad Cooperativa de Colombia, Universidad Tecnológica del Choco
SANTA MARTA	Universidad de Magdalena, Universidad Cooperativa de Colombia y Universidad Sergio Arboleda
TUNJA	Universidad Santo Tomás, Universidad de Boyacá
V/CENCIO	Universidad Corporación Universitaria, Universidad Cooperativa de Colombia

Para garantizar la calidad en la asesoría y orientación que desde los consultorios jurídicos se preste a los ciudadanos, adelantamos jornadas de capacitación a estudiantes y docentes sobre el conjunto de herramientas jurídicas disponibles para la protección de los derechos sobre la tierra. A la fecha hemos **capacitado 1275** personas.



Igualmente, se diseñó un formulario para recibir las consultas en temas de recuperación de tierras, a través del cual se busca levantar información que permita obtener una muestra representativa de las problemáticas de tierras en las diferentes regiones del país, información que servirá de insumo para la elaboración de un diagnóstico que permita abordar de manera específica cada uno de los problemas identificados.

Adicionalmente, el Ministerio presta asesoría y acompañamiento permanente a las universidades en casos en que la complejidad de los mismos así lo requieran.

Actualmente, se adelanta en las universidades asociadas la segunda fase de capacitación sobre ley de justicia y paz, con la participación del Proyecto de apoyo legal a víctimas de la CNRR, en virtud del convenio N° 995 del 17 de abril de 2008.

Así mismo, trabajamos con el Ministerio del Interior y de Justicia, para que en las Casas de Justicia exista presencia de CONRET a través de las urnas y de la atención del tema de tierras en estos lugares. Con este fin, se ofrecerá capacitación a los funcionarios de las entidades que hacen presencia en éstas.

2.8.2.1.2. Jornadas de Capacitación

Las experiencias del Programa de Recuperación de Tierras -PRORET, permiten evidenciar deficiencias de información sobre las herramientas legales vigentes en lo referente a la protección de los derechos reales sobre la tierra y por ende, ausencia de atención oportuna e idónea a las poblaciones que han perdido o se encuentran en riesgo de perder estos derechos.

A través de las Brigadas de capacitación se busca ofrecer información a las autoridades municipales (Alcaldes, Secretarios de Gobierno, Inspectores de Policía, Personeros) sobre las diferentes herramientas jurídicas disponibles para proteger y resarcir los derechos de la población en relación con los conflictos en temas de tierras, en especial, en regiones del país donde esta problemática es más acentuada con ocasión del fenómeno de la violencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, la estrategia planteada busca atacar dos frentes: de una parte, el de las autoridades públicas quienes deben ser actualizados sobre la normatividad vigente en este tema y de otra atención personalizada a las personas que enfrenten problemáticas de este tipo con el fin de prestarles asesoría jurídica adecuada.

Metodología Jornada de Capacitación:



Libertad y Orden

- ✓ Dirigida a Autoridades Locales (convocatoria a Alcaldes municipales, Secretarios de Gobierno municipal, Inspectores de Policía, Personeros Municipales).
- ✓ Presentación Módulo de Capacitación 1 Consultas en Recuperación de Tierras –CONRET
- ✓ Se convocará un grupo de municipios de la región.
- ✓ La convocatoria la efectúa el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo de la Alcaldía de un municipio que hará las veces de anfitrión y prestará la ayuda logística necesaria.
- ✓ Se convocará la participación de las regionales de Acción Social, INCODER, CNRR.

Resultados Obtenidos

En este trabajo, hemos capacitado **51 Personeros Municipales** del Bajo Cauca antioqueño y de los Departamentos de Bolívar y Córdoba; **239** funcionarios de gobierno local (secretarios de Gobierno, Inspectores de Policía, Personeros, Alcaldes) en los departamentos de Magdalena, Tolima y Santander.

2.8.2.1.3. Trabajo Directo con la Población Desplazada

Esta actividad se adelanta de dos formas:

2.8.2.1.3.1. Urnas Viajeras:

Buzón que se envía a los diferentes municipios con un formulario de fácil diligenciamiento que es llenado por los interesados previa convocatoria efectuada por las autoridades locales. El contenido de la urna es recogido por los funcionarios de CONRET o remitido al Ministerio por parte de las Alcaldías y/o Gobernaciones y respondido a los peticionarios en los términos del derecho de petición de consulta por correo que se hace llegar a cada uno de los destinatarios a través de las Alcaldías con el acompañamiento de las personerías y procuradurías regionales.

2.8.2.1.3.2. Brigadas de Atención:

Adelantadas en diferentes municipios e involucran el desplazamiento de miembros de CONRET para recibir solicitudes de consulta a través del Formulario de Consultas en Recuperación de Tierras previa convocatoria efectuada por las autoridades locales. Son respondidas por escrito dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción y se envían a los destinatarios a través de las Alcaldías con el acompañamiento de la personería y la procuraduría. Resultados obtenidos:



- Seis (6) brigadas con un total de 50 URNAS VIAJERAS de CONRET distribuidas en los departamentos de Magdalena, Santander, Tolima y Antioquia, dan como resultado un total de cuatrocientas cinco (405) consultas recibidas y respondidas por escrito a partir de las cuales hemos logrado identificar nueve (9) tipologías de despojo, además de una problemática de informalidad en las relaciones sobre la tierra que ameritan la formulación de políticas públicas específicas para su atención eficaz.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS CONVOCADOS	AUTORIDADES CAPACITADAS	CONSULTAS RECIBIDAS Y RESPONDIDAS
Magdalena	Chivolo, Pivijay, San Ángel, Tenerife, Ariguani, Plato, Zapayán y El Retén	35	257
Santander	Socorro, San Gil, Barbosa, Vélez, Confines, Palmas del Socorro, Simacota, Hato, Palmar, Galán, Suaita, Pinchote, Villanueva, Barichara Cabrera, Charalá, Guapotá, Guadalupe, Oiba, Enciso, Encino, Gambita, Curití	95	18
Antioquia (x 2)	El Bagre, Zaragoza	0	75
Tolima (x 2)	Chaparral, Ortega, Ataco, Río Blanco, Planadas, Natagaima, Coyaima.	112	80

2.8.2.1.4. Jornadas De Conciliación

Este tema será de gran importancia para contribuir a la legalización de los derechos de propiedad de la población rural y sería el primer evento de este tipo que se realizaría en el país.

En este sentido, trabajamos con el Ministerio del Interior, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Universidad de la Florida.

Con base en las problemáticas identificadas a través de las consultas obtenidas en las dos brigadas adelantadas por CONRET en el departamento del Tolima, así como en las alertas en materia de conflictividad reportadas por las Casas de Justicia de la zona y la especial colaboración de la Secretaría de Agricultura del Tolima al convertirse en



un enlace directo de CONRET en la región, se ha determinado la posibilidad de realizar esta jornada en el municipio de Ataco.

El próximo 12 de agosto y con el patrocinio de la Universidad de la Florida, se realizará el primer taller preparatorio en el que participarán todas las entidades involucradas.

2.8.2.1.5. Revisión de Actuaciones Administrativas

Después de las Brigadas que se realizan en los municipios, se hace una revisión aleatoria de expedientes en la oficina regional encargada de la titulación de los inmuebles.

Con lo anterior, se pretende verificar la información suministrada por los consultantes y determinar si podría configurarse alguna de las causales establecidas en la ley para tomar las medidas administrativas necesarias para restablecer los derechos de los ciudadanos en caso de que estos hayan sido vulnerados.

2.8.2.1.6. Diagnóstico de la situación de tierras

La información obtenida a través de las urnas, las brigadas de atención personalizada, las remisiones de casos efectuadas por diferentes entidades y las consultas formuladas ante los consultorios jurídicos, serán el insumo para la elaboración de un diagnóstico que de cuenta de la situación de tierras en el país a fin de identificar problemáticas y formular políticas públicas específicas que atiendan estas necesidades.

Consultas recibidas de diferentes lugares del país permiten evidenciar la existencia de problemáticas diferentes, dependiendo de la zona del país en que se presentan.

Contar con información de primera mano que de muestra de la situación de despojo de tierras es quizás la herramienta más importante de este instrumento y permitirá en el futuro que las políticas públicas sean diferenciales y atiendan la situación particular en la que se encuentren los desplazados.

Resultados de las brigadas:

De la información recogida durante las brigadas se han clasificado las problemáticas encontradas de la siguiente forma:



Libertad y Orden

Tipo 1- Información insuficiente

Obedece a las solicitudes que no tienen la totalidad de la información necesaria para dar respuesta y en consecuencia se le informa al solicitante la información que es necesaria para dar respuesta y se hace un resumen de los distintos tipos de situaciones que pueden presentarse.

Tipo 2 – Desplazados que han cesado su condición de desplazamiento forzado toda vez que han retornado a sus predios

En este caso, las dudas de los desplazados varían dependiendo si se trata de ocupantes, poseedores, propietarios o tenedores. Las consultas pueden resumirse de la siguiente forma:

- Consultas sobre la forma de recuperar la titulación a su favor, para los casos en los que el despojo ha implicado cambio de la titularidad de la propiedad.
- Nunca han tenido titulación (son poseedores u ocupantes) y los predios están ocupados y a pesar de esta circunstancia les han permitido ocupar el predio.
- Nunca han tenido titulación (son poseedores u ocupantes) y pretenden tenerla.

Tipo 3. – Abandono de los predios con “ventas” sin precio o precio irrisorio.

Aquí ha existido transferencia de los derechos de propiedad con negocios con vicios del consentimiento o incursos en los supuestos de la lesión enorme.

Tipo 4.- Abandono por causa de la violencia, posterior caducidad y nueva adjudicación por parte del INCODER.

Esta situación implica que el beneficiario de una adjudicación de tierras ha tenido que abandonar el predio adjudicado por causa de la violencia. Con posterioridad a que se da esta situación el INCODER declara la caducidad administrativa, teniendo en cuenta que el predio no se está explotando y adjudica a otra persona.

Esta situación se presenta en un altísimo volumen en el departamento de Magdalena y en consecuencia se realizó una revisión de las nuevas adjudicaciones realizadas, sin que hasta la fecha se hayan encontrado irregularidades en la segunda adjudicación.

Tipo 5.- Situaciones de informalidad donde se pretenden transferir derechos pero no se registran.

Obedece a desplazados que si bien han retornado a su predio, no tienen legalizada la propiedad sobre el mismo.



Libertad y Orden

Tipo 6.- Situaciones en las cuales se da desplazamiento forzado y se ejerce posesión irregular sobre el predio

Obedece a personas que abandonan sus predios, sin cumplir el tiempo necesario para obtener el dominio por prescripción y los predios no cuentan con ninguna medida de protección.

Tipo 7.- Consultas referidas a la entrega de tierras en el proceso de reparación

Es una referencia a los procesos de justicia y paz y se indica lo necesario para hacerse parte del mismo, así como a la reparación administrativa.

Tipo 8.- Varios

Son los casos en los cuales las consultas tocan diversos temas jurídicos no clasificables en otro tipo, y no tienen el volumen suficiente para establecer uno nuevo. Como por ejemplo, lo desplazados que ocupan un predio sujeto a remate judicial o problemas de las asociaciones que conforman un grupo de desplazados

Tipo 9.- A esta pertenecen las consultas referidas a los procesos de extinción de dominio

Poseedores en propiedad privada respecto de la cual se adelantó procedimiento de extinción de dominio con el objeto de adjudicarlas a diecinueve (19) familias que la ocuparon y explotaron económicamente por un periodo de tiempo que oscila entre los 6 meses y los nueve años.

Este procedimiento fue revocado debido a la incorrecta delimitación del predio no obstante lo cual la entidad recomendó que una vez subsanadas las deficiencias se iniciara nuevamente el procedimiento.

Tipo 10.- Son las consultas que están referidas a los créditos otorgados por el Banco Caja Agraria en liquidación

Obedecen a consultas de distinto tipo sobre los créditos de la Caja Agraria que dependiendo de la competencia, son respondidos por el Ministerio directamente o enviados a quien sea competente para que responda sus inquietudes.

2.9. Registro Único de Predios RUP

La protección de predios abandonados a causa de la violencia por disposición de la Ley 1152 de 2007, artículo 127, fue trasladada a la Superintendencia de Notariado y Registro. En ese sentido, actualmente el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural



Libertad y Orden

tiene a cargo llevar el registro de las solicitudes de protección de predios rurales abandonados a causa de la violencia.

La Ley 1152 de 2007 fue promulgada el 25 de julio de 2007, sin embargo, el Decreto 3066 de 2007 amplió el plazo hasta el 25 de febrero de 2008, para que las entidades a quienes se les asignaron nuevas competencias procedieran a asumirlas, ordenando a su vez, a las entidades que debían asumir funciones, proceder a adoptar o a ajustar su estructura administrativa, técnica y financiera para atender las nuevas competencias y con el fin de facilitar la transferencia de funciones, celebrar convenios en los que se definirían los mecanismos de concertación, las etapas del proceso de transición, y los términos de cooperación y apoyo técnico por parte del Incoder a las entidades que recibieron las funciones transferidas.

Sin embargo, con la ampliación de la protección dispuesta en la Ley para tenedores y poseedores se dispararon las solicitudes de protección en todo el país, y el Sistema que contaba en julio de 2007 con un número total de solicitudes igual a 9.280, pasó a tener 23.106 en febrero de 2008.

A fin de asumir estas funciones con el merecido rigor, fue necesario asignar la tarea de actualizar e impulsar el registro de los derechos de la población en situación de desplazamiento sobre predios abandonados con ocasión de la violencia al nivel central del INCODER, en cabeza de la Jefatura de la Oficina Asesora Jurídica, despacho que con gran esfuerzo logístico y presupuestal se encargó de actualizar y poner al día un registro de predios que se encontraba en inoperancia fáctica desde su creación y que constituía una deuda del Estado con ese segmento poblacional.

En ese sentido, se inició un proceso de entrega a la Superintendencia de Notariado y Registro en febrero de 2008 con la premisa previa de organizar juiciosamente todos los expedientes pendientes de trámites de protección, a la fecha podemos reportar con satisfacción el producto de dicho esfuerzo descrito con los siguientes avances:

1. Se recogieron en Bogotá DC todas las solicitudes que se llevaban en los diferentes departamentos del país.
2. Se entregó la plataforma tecnológica del Sistema consistente en un servidor y un software desarrollado para el efecto, el día 2 de abril de 2008.
3. Se adaptó un espacio especial e independiente para alojar y custodiar los expedientes y el equipo de trabajo que se encargaría de la organización, actualización, sustanciación y entrega a la Superintendencia de Notariado y Registro.
4. El 17 de abril se contrató una firma especializada en gestión documental y se conformó un equipo total de 23 personas para la organización de los



libertad y Orden

expedientes, la digitación y actualización en el sistema de las novedades reportadas por los expedientes actualizados.

Esta tarea culminó el 10 de junio, pese a ciertas dificultades de orden tecnológico que surgieron con ocasión de la lentitud o caída del Sistema, una vez se entregó el servidor a la Superintendencia de Notariado y Registro. En total en esta fase se invirtieron sesenta y seis millones de pesos (\$66.000.000).

5. Se solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi el cruce de información de todos los registros y se obtuvo por parte de esa entidad que esta información que ordinariamente tiene un costo, fuera entregada a título gratuito. Se recibieron los registros que aparecen relacionados con cédulas catastrales y aquellos que no.
6. El 2 de julio se contrató a la misma firma para adelantar la segunda fase según cronograma que se concertó con la Superintendencia de Notariado y Registro. Esta etapa depende en mayor medida de la colaboración que pueda prestar la SNR y las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

Para esta fase se apropiaron setenta millones de pesos (\$70.000.000) y se ha previsto un término de cuatro (4) meses.

7. El 3 de julio se inició la entrega con 1.715 expedientes culminados del departamento de Antioquia, Amazonas, Boyacá y Caldas foliados y organizados por círculos registrales, contenidos en 75 cajas.
8. El 15 de julio se hizo la segunda entrega física de 5.151 expedientes culminados del resto del país, foliados y organizados por círculos registrales, contenidos en 199 cajas.
9. El 18 de julio se enviaron a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia los expedientes declarados en el Sistema con vinculación a territorios étnicos para que se les imprima el trámite establecido en el artículo 116 de la Ley 1152 de 2007.
10. En la semana del 28 de julio al 1 de agosto se enviaron a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos 2.787 expedientes y así sucesivamente, se enviarán todos los expedientes restantes para que se tramiten las solicitudes pendientes y posteriormente se reporte al INCODER la decisión que se tome para proceder a actualizar el sistema.
11. El INCODER y la SNR han acordado que el INCODER tendrá a cargo las actualizaciones de los expedientes que le radicaron en sus oficinas hasta el 31 de octubre de 2008 y que la actualización de cualquier novedad a partir de ese momento estará a cargo de la SNR.



Libertad y Orden

Este proceso ha sido acompañado constantemente por la Procuraduría General de la Nación y con detalle se le presentó un informe conjunto a la Corte Constitucional suscrito el 23 de julio por la Gerencia General del INCODER y la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales.

En este informe se aclara que la demora en la entrega, en todo caso, no tiene ninguna incidencia en la operación que actualmente está a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro, por cuanto todas las solicitudes nuevas son independientes y se ha acordado manejar las solicitudes de levantamiento de medida de protección, hasta tanto no se haga entrega de los expedientes, desde el INCODER, puesto que son las únicas que requieren de información anterior para ser atendidas. (Véase Anexo #4 de este documento).

2.10. Alcance de las competencias para desplazados en materia de tierras

Dado que el diagnóstico de la gestión del INCODER arrojaba resultados insuficientes para la protección de los derechos de la población desplazada sobre los activos inmuebles rurales de los cuales habían sido despojados, mediante la ley 1152 de 2007, la rama legislativa reconoció dicha falencia endilgándole al ente ejecutivo cuyo objeto misional tiene mayor relación con las funciones registrales inmobiliarias dicha función.

Es así como, tal y como se analizó en el capítulo anterior, la Superintendencia de Notariado y Registro asumió las funciones relacionadas con el antiguo Registro único de predios de población desplazada RUP.

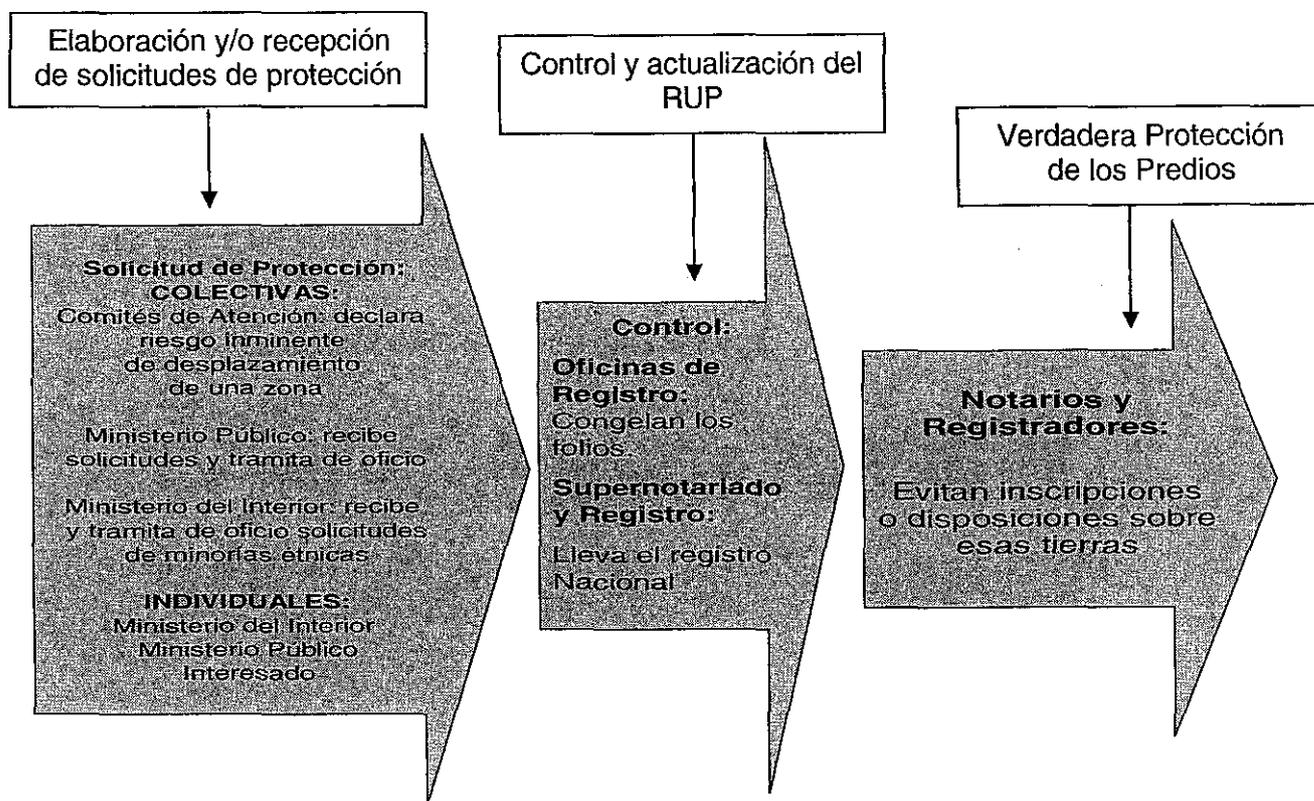
Mediante la misma norma, se reasignaron funciones relacionadas con la elaboración y recepción de solicitudes colectivas de protección de inmuebles por riesgo inminente de desplazamiento, así como la elaboración y recepción de solicitudes individuales de predios respecto de los cuales la población en situación de desplazamiento forzado tenía derechos reales, personales, meras expectativas (siendo el caso de la ocupación de baldíos) o simple tenencia a título precario.

2.10.1. Respecto de Autoridades encargadas de la protección de bienes despojados de población desplazada

Seguidamente nos permitimos ilustrar como se clasifican las competencias en materia de protección de predios en estas condiciones, según el trámite procesal pertinente.



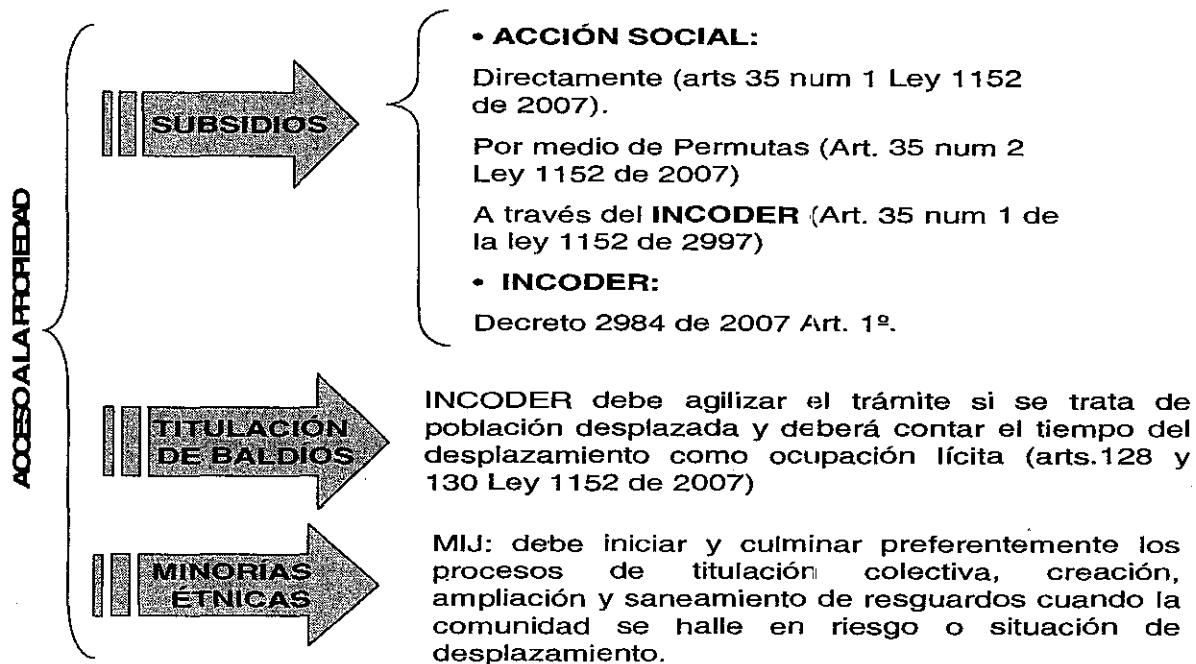
Libertad y Orden



2.10.2. Respecto de competencias para asignación de subsidios integrales de tierras

La ley 1152 de 2007, además de contemplar el subsidio integral (con proyecto productivo y financiamiento) de tierras, ordena al INCODER priorizar el acceso a la titulación de baldíos por parte de población que ha sido desplazada por medios violentos de la ocupación de los mismos.

Así pues, la garantía de los derechos de **acceso** a la titularidad de la tierra por parte de la población en situación de desplazamiento fue definida en la Ley 1152 de 2007 al amparo de los principios de coordinación y cooperación entre entidades públicas, respetando los fines misionales de cada una de ellas, tal y como se ilustra de la siguiente forma:



2.10.3. Respeto de competencias para reparación de víctimas en procesos de justicia y paz

Sobre este particular es preciso indicar que ni el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- ni la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT - podrán extender sus funciones a los bienes rurales involucrados en los procesos de justicia y paz de que trata la ley 975 de 2005 y sus decretos reglamentarios (Parágrafos de los artículos 21 y 27 de la ley 1152 de 2007).

En consecuencia, y sólo cuando la Comisión Nacional de Reparación de Víctimas así lo considere, el INCODER podrá hacer reforma Agraria con bienes extinguidos en procesos diferentes de los procesos de justicia y paz.



Libertad y Orden

III. QUÉ FALTA POR HACER?

Pese a los ingentes esfuerzos efectuados por esta Cartera encaminados al recio ejercicio de la facultad de control de tutela sobre las Entidades Descentralizadas, a favor de la población desplazada, así como las modificaciones de política pública lideradas por el Gobierno a través de importantes modificaciones legales, la experiencia en campo de recuperación de los predios de la población desplazada por la violencia, nos ha permitido colegir algunos faltantes en la armonización de dicho propósito Estatal y común a las tres ramas del poder público.

Así mismo, el resultado de la adjudicación de subsidios integrales de tierras ha arrojado varias conclusiones, varias de las cuales han sido soportadas a lo largo de este texto y que seguidamente nos permitimos compartir con esa Alta Corporación.

Bajo el entendido de que los ajustes que modestamente sugerimos en este capítulo puedan ser de ayuda para la armonización de los esfuerzos comunes a favor de la población en estado de desplazamiento, nos permitimos compartir estas conclusiones que consideramos podrían implicar un mayor impacto a favor de la población objetivo de esta protección especial.

3.1. Respetto de Predios incautados

A todas luces, como se ha venido diciendo, se debe evitar la utilización de predios incautados para atender a la población desplazada por la violencia o cualquier otro tipo de víctimas, ya que el uso de este tipo de bienes para atender población vulnerable ha demostrado ser problemática en el pasado, e inclusive puede decirse que tiende a generar más problemas de los que soluciona.

La problemática se deriva de la falta de certeza sobre como terminará el proceso de extinción del derecho de dominio, ya que si la sentencia es desfavorable al Estado, los bienes deben ser devueltos al particular. Esto genera:

1. Limitaciones sobre el tipo de proyectos productivos que se pueden establecer en los predios, toda vez que la incertidumbre sobre lo que pasará con los bienes hace que, por ejemplo, sólo se puedan implantar cultivos de ciclo corto y, asimismo, hace que se deba manejar con mucha cautela el tema de mejoras (inversiones).



2. Poca probabilidad de que se pueden establecer alianzas con privados para la explotación de los predios, ya que los particulares son reacios a invertir en este tipo de bienes.
3. Demandas para el Estado, ya que si la administración de los bienes no se hizo de la manera más óptima durante el tiempo que duró el proceso de extinción del derecho de dominio, el propietario puede demandar el lucro cesante que la mala administración le generó.
4. Y, lo más grave, problemática social, ya que si la sentencia no decreta la extinción del derecho de dominio, se debe trasladar del predio a los beneficiarios, quienes por lo general ya crearon arraigo en las tierras que les fueron entregadas provisionalmente, convirtiéndose de esta manera en víctimas de un "doble desplazamiento". También puede ocurrir que los beneficiarios se nieguen a abandonar los predios, lo que puede generar un enfrentamiento entre estos y el Estado.

Hasta el año 2007 los bienes incautados por la DNE podían ser transferidos provisionalmente al INCODER¹⁷; hoy en día dicha posibilidad no existe, en tanto fue derogada por dos normas: explícitamente por el artículo 160 de la Ley 1151 de 2007 y tácitamente por el artículo 133 de la Ley 1152 de 2007.

Sin embargo, se siguen generando propuestas para que, por ejemplo, se utilicen los bienes rurales incautados a los paramilitares en la atención de sus víctimas, proponiéndose que los mismos sean administrados por otra entidad del sector agropecuario, lo cual es a todas luces inapropiado, teniendo en cuenta que la experiencia ha demostrado que la utilización de este tipo de bienes para la atención de población vulnerable es problemática, ya que se corre el riesgo de que en vez de contribuir a dar solución a los problemas sociales que se buscan combatir, se terminen generando otros más graves.

Por esta razón, se solicita a la Corte Constitucional alertar a todas las entidades del Estado para que en lo sucesivo, se abstengan de promover la atención a desplazados y a otras víctimas, con bienes incautados.

3.2. Respeto de Procedimientos Policivos

Los procedimientos policivos son fundamentales para el restablecimiento de los derechos de los desplazados, ya que constituyen la manera más expedita para hacer cesar la perturbación sobre la posesión o la mera tenencia de sus bienes, así como

¹⁷ Parágrafo del artículo 4, de la Ley 785 de 2002.



Libertad y Orden

para lograr la restitución de los mismos cuando hayan sido ocupados de hecho sin su consentimiento.

Ocurrido el despojo, las víctimas necesitan que sus derechos de posesión o tenencia sean salvaguardados; para ello, cuentan con las acciones civiles (interdictos posesorios) y con las acciones policivas (amparos posesorios y lanzamiento por ocupación de hecho) que tienen por objeto conservar o recuperar la posesión de los bienes raíces o de los derechos reales constituidos sobre ellos, siendo opcional su utilización por el interesado, dependiendo del tipo de amenaza ó del término de caducidad de la respectiva acción¹⁸. En materia policiva, existen acciones para conservar la posesión cuando esta simplemente haya sido perturbada (amparo posesorio contemplado en los Artículos 125 y 131 del Código Nacional de Policía) y acciones para recuperarla en el evento de su despojo (lanzamiento por ocupación de hecho regulado por la Ley 57 de 1905 y el Decreto 922 de 1930).

Dentro del horizonte descrito anteriormente, los amparos policivos son fundamentales para prevenir y proteger los derechos sobre la tierra de los desplazados, ya que constituyen el único mecanismo expedito para lograr la protección de la posesión o tenencia, ya que las acciones civiles pueden tardar años en resolverse al interior de una jurisdicción que está excesivamente congestionada.

Por el contrario, los procesos de policía originados en la perturbación u ocupación de hecho son competencia de la autoridad administrativa con funciones de policía, es decir de los Alcaldes y Gobernadores, y sus términos son cortos, lo que garantiza para las víctimas una solución cuando menos oportuna en términos de tiempo. Esta es la razón por la cual casi todos los conflictos de tierras terminen dependiendo para su verdadera resolución, que sólo ocurre cuando a las víctimas se les devuelven materialmente sus terrenos, de este tipo de procedimientos.

No obstante las ventajas que desde el punto de vista de la celeridad otorgan estas acciones administrativas¹⁹, los amparos policivos tienen unos términos de caducidad muy cortos²⁰ que, para el caso de los desplazados, no tienen en cuenta su especial condición de víctimas y corren igual que para cualquier otro ciudadano.

Por este motivo, solicitamos a la Honorable Corte Constitucional estudiar la posibilidad de hacer extensibles los alcances del artículo 132 de la Ley 1152 de 2007 a los amparos policivos, cuando estos sean interpuestos por población en condición de desplazamiento.

¹⁸ Cfr. Sentencia T – 109 de 1993.

¹⁹ Son administrativas desde el punto de vista orgánico.

²⁰ Así, por ejemplo, para el caso del lanzamiento por ocupación de hecho se produce la caducidad de la acción si la querrela no se presenta dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la ocupación o a aquel en que se tuvo conocimiento de los hechos fácticos. La querrela se rechaza de plano si de escrito o de sus anexos aparece que dicho término ha precluido.



Libertad y Orden

La norma en comento establece que: *“Los desplazados propietarios o poseedores de predios rurales, que hayan enajenado o transferido sus derechos en condiciones tan desfavorables que hagan presumir que no hubo libertad jurídica en la celebración, podrán ejercer las acciones de nulidad, lesión enorme, rescisión o posesorias; para lo cual, la prescripción de las mismas empezará a correr cuando cese la condición de desplazamiento”*. A través de la intervención de la Corte se buscaría que la norma pudiera interpretarse de tal manera que los desplazados propietarios o poseedores que necesiten conservar o recuperar la posesión de sus bienes raíces o de los derechos reales constituidos sobre éstos pudieran hacerlo en cualquier momento mientras persista su condición de desplazado, bajo el entendido que la caducidad de la acción sólo empezaría a correr cuando cese su desplazamiento.

3.3. Instar a jueces de la república a la pronta resolución de conflictos judiciales en materia de tierras de población en situación de desplazamiento.

Con los avances normativos provocados por la Ley 1152 de 2007 y por el fallo T-025 de 2004 emitido por esa H. Corporación, es innegable que los derechos de la población desplazada respecto de los predios sobre los que ejerzan algún tipo de derechos es prioritaria.

No obstante lo anterior, no todas las soluciones jurídicas pueden brindarse en instancia administrativa y en la práctica el ejercicio de una acción reivindicatoria del dominio o la resolución de un recurso extraordinario de revisión puede tardar muchos años. Tiempo que no se compadece con las necesidades inminentes y la urgencia humanitaria que enmarca la espera judicial.

Es por ello que de la manera más respetuosa solicitamos a ese despacho que, en tratándose de procesos judiciales que versen sobre la recuperación o protección de los derechos de la población desplazada respecto de algún bien inmueble, la evacuación de tales asuntos tenga una prelación similar a la que la misma Carta Política asigna a acciones de similar envergadura por tratarse de mecanismos garantistas de derechos fundamentales: acción de tutela, habeas corpus, acciones de grupo, etc.

Si tan sólo se cumplieran los términos procesales previstos en la ley para ese tipo de procesos el avance sería sustancial respecto de los tiempos que hoy maneja la jurisdicción en asuntos similares.

En otras palabras, si los jueces de la república priorizaran la resolución de los conflictos judiciales que implican la definición, declaración, protección o garantía de un derecho sobre un bien inmueble en cabeza de población en estado de desplazamiento; la resolución jurídica de tales asuntos se compadecería términos reales y temporales con la emergencia humanitaria que padece el desplazado.



Libertad y Orden

Es por eso que nuestra solicitud se encamina a que esa H. Corporación considere la viabilidad de instar a los Jueces de la República a aplicar de forma cabal, y si se quiere puntual, con los términos contenidos en el Código de Procedimiento Civil o en las normas que apliquen a cada caso para la resolución de dichos litigios.

Ello redundaría en mayor probidad y consideración con las víctimas del desplazamiento forzado, que en la mayoría de las oportunidades, dependen de un fallo judicial ordinario para que el Estado materialice la consolidación jurídica de sus derechos.

3.4. Instar a Autoridades Territoriales

Las convocatorias públicas diseñadas de acuerdo a los lineamientos de política pública plasmados en la Ley 1152 de 2007, como se dijo anteriormente, están basadas en el esquema de los fondos concursales y regidas por los principios de transparencia, igualdad, inclusión y rigor técnico. Por esta razón, son un instrumento efectivo de asignación de recursos "*por demanda*", que corrige las imperfecciones de las metodologías utilizadas anteriormente, basadas en la asignación por oferta.

La convocatoria para el otorgamiento del Subsidio Integral de Tierras SIT-01-2008, abierta por el Incoder el 3 de enero de 2008 y cerrada el 26 de marzo del mismo año, tuvo una participación de 15.923 familias que presentaron un total de 1.254 proyectos, con una demanda total de 178.171 hectáreas. A pesar de estos resultados y del principio de igualdad, la población desplazada tuvo una participación menor que la población campesina.

Las principales causas que explican este comportamiento se observan en diferentes aspectos, los cuales se describen a continuación:

1. La situación de desplazamiento hace que este tipo de población no tenga acceso directo o tenga acceso limitado a las fuentes de información, utilizadas para la divulgación de las convocatorias. Del total de propuestas presentadas (1254) a la Convocatoria solamente 483, es decir el 38%, fueron presentadas por este tipo de población.

Dicha situación puede ser corregida a través de una participación más activa de los entes territoriales y de las instituciones vinculadas al trabajo con este tipo de población, en especial de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, ello bajo el entendido que este es el ente según la ley, por excelencia encargado de coordinar la atención a la población en situación de desplazamiento. En este orden de ideas, es Acción Social la



institución llamada a liderar la promoción y divulgación de la convocatoria, con el apoyo del resto de entidades gubernamentales entre ellas el INCODER.

2. La situación de desplazamiento hace que este tipo de proponente no cuente con las herramientas y en la mayoría de los casos el conocimiento necesario, para estructurar y presentar propuestas competitivas. Es así que dentro de los 483 proyectos presentados sólo 91 resultaron elegibles para acceder al apoyo.

De igual manera, la presencia de las entidades territoriales a través de la conformación de equipos técnicos constituye un elemento fundamental para la presentación exitosa de los proyectos que pretenden acceder a dichos apoyos.

3. Las precarias condiciones que acompañan la situación de los desplazados hacen que dentro del proceso de formulación de las propuestas no cuenten con los recursos necesarios para la estructuración y presentación de estas, dado que muchas implican la realización de estudios o diseños previos. De igual forma, en caso de ser beneficiarios de la adjudicación del apoyo, no cuentan con los recursos necesarios para cumplir con los requisitos para el otorgamiento del mismo.

Este obstáculo puede ser corregido con un apoyo y un acompañamiento directo de parte de las gobernaciones y las alcaldías y de las instituciones vinculadas al trabajo con este tipo de población, reiterando una vez más el importante papel que cumplen las entidades territoriales dentro de las convocatorias públicas.

En suma: es una realidad innegable que en países como Colombia con una limitación presupuestal rigurosa y con una obligada disciplina fiscal es imposible pretender que todas las demandas de la población en situación de desplazamiento puedan ser atendidas por el Gobierno desde el Nivel Nacional.

Es preciso entonces que los mandatarios territoriales prioricen el gasto público con criterios más eficientes, menos populistas y más disciplinados con la gran demanda de necesidades básicas de este segmento de la población.

La autonomía constitucional de las entidades territoriales impide al Gobierno Central imponer mayor juicio en la prioridad de las asignaciones presupuestales a fin de apalancar mayor inversión con propósito reparador de la población en situación de desplazamiento.

Consideraríamos de gran utilidad que ese H. Despacho extendiera su control constitucional de las políticas públicas en esta materia a los gobiernos territoriales dado que el esfuerzo exclusivo del nivel central no dará abasto para satisfacer el estado inconstitucional de las cosas en materia de atención a la población desplazada.



IV. CONCLUSIONES

Es evidente que los esfuerzos desplegados por el Estado colombiano en los últimos años han implicado un sustancial adelanto respecto de administraciones pasadas, en particular, teniendo en cuenta la deuda de vieja data que el Gobierno Nacional ha insatisfecho a favor de la población desplazada por la violencia.

Respecto de la problemática de tierras, nada está dicho aún. Cada caso de recuperación o de protección de los derechos de la población desplazada es un camino jurídico arduo y usualmente torpedeado mediante ardidés jurídicos dilatorios interpuestos usualmente por los apoderados de los actores armados.

En todo caso, en lo que atañe a esta Cartera hemos resuelto dar la batalla, enfrentar las dificultades de naturaleza jurídica y propiciar las modificaciones políticas, normativas y de gestión que hemos creído necesarias para incrementar el impacto de las políticas diseñadas para este segmento de población en estado de vulnerabilidad.

No obstante lo anterior, es claro que pese a la disciplina en las metas emprendidas en nuestra gestión, aún son muchos los retos que deben ser encarados, muchas las funciones públicas locales que debemos coordinar a nuestro esfuerzo y mayores los ajustes por realizar a las herramientas implementadas.

Por esta razón, agradecemos a esa Alta Corporación tener en cuenta este resumen de la gestión efectuada en torno de la problemática del desplazamiento forzado, a fin de compartir nuestras modestas impresiones sobre algunos particulares ante los cuales ese Despacho podría aportar elementos de juicio de gran importancia para enfrentar los obstáculos aquí identificados.

Esperamos que el presente documento pueda ser un aporte adicional a la política pública de atención a la población víctima del desplazamiento forzado, en la tarea diaria de las entidades del Estado en la búsqueda del restablecimiento de los derechos de estos colombianos.



V. ANEXOS

5.1. Presupuesto 2007 Capital Semilla literal b)

Departamento	Municipio	Nombre del Predio	Nº PREDIOS BENEFICIARIOS	FAMILIAS VALIDADAS	INVERSION CAPITAL SEMILLA IDENTIFICADO
Atlántico	Piojó	La Esperanza - La Pradera	1	40	120.000.000
Atlántico	Malambo	El Tambor	1	10	30.000.000
TOTAL ATLANTICO			2	50	150.000.000
Cesar	Manaure	Berlin	1	28	84.000.000
Cesar	Pueblo Bello	El Pereque	1	5	15.000.000
Cesar	Pueblo Bello	La Iberia	1	5	15.000.000
Cesar	Pueblo Bello	La Mercella	1	6	18.000.000
Cesar	Pueblo Bello	Nazareth	1	5	15.000.000
Cesar	Pueblo Bello	Santa Catalina	1	3	9.000.000
Cesar	Pueblo Bello	Vietnam	1	4	12.000.000
TOTAL CESAR			7	56	168.000.000
La Guajira	Dibulla	Santa Teresa	1	7	21.000.000
La Guajira	Riohacha	Guillermina	1	19	57.000.000
La Guajira	Riohacha	Magueyal	1	21	63.000.000
La Guajira	Riohacha	Villa Eliana	1	8	24.000.000
La Guajira	Dibulla	El Lucero	1	10	30.000.000
La Guajira	Riohacha	Belkis	1	11	33.000.000
La Guajira	Riohacha	La Lola	1	25	75.000.000
TOTAL LA GUAJIRA			7	101	303.000.000
Magdalena	Aracataca	Montebello	1	7	21.000.000
Magdalena	Aracataca	San Martín	1	7	21.000.000
Magdalena	Ciénega	El Carmen	1	8	24.000.000
Magdalena	Ciénega	Potosí		0	-
Magdalena	Santa Marta	La Gloria	1	11	33.000.000
Magdalena	Santa Marta	Macedonia	1	10	30.000.000
Magdalena	Fundación	Las Mercedes	1	16	48.000.000
Magdalena	Fundación	Traganiquel		0	-
TOTAL MAGDALENA			6	69	177.000.000
TOTAL ZONA COSTA 1			22	266	798.000.000
TOTAL CAPITAL SEMILLA PROGRAMADO					861.000.000
Bolívar	Córdoba	Cafío Limpio	1	13	39.000.000
Bolívar	San Jacinto	La Puente	1	24	72.000.000
Bolívar	San Juan de Nep.	Nuevo Mejico	1	11	33.000.000
Bolívar	San Juan de Nep.	Carrizal			-
TOTAL BOLIVAR			3	48	144.000.000
Córdoba	Montelíbano	El Cairo	1	23	69.000.000
Córdoba	Tierralta	Buenavista			-
Córdoba	Tierralta	La Gloria			-
Córdoba	Tierralta	Severá	1	21	63.000.000
Córdoba	Valencia	La Alcancia y Jamaica	1	11	33.000.000
Córdoba	Canalete	Brasilía	1	3	9.000.000
TOTAL CÓRDOBA			4	58	174.000.000
Sucre	San Onofre	Bella Aurora o Las Cumbres	1	6	18.000.000
Sucre	San Onofre	Bueno Aires	1	11	33.000.000
Sucre	San Onofre	Tierra Nueva			-
Sucre	San Pedro	El Nazareno y El Cairo	1	10	30.000.000
TOTAL SUCRE			3	27	81.000.000
Antioquia	Carepa	La Provincia	1	40	120.000.000
TOTAL ANTIOQUIA			1	40	120.000.000
TOTAL ZONA COSTA 2			11	173	510.000.000
TOTAL CAPITAL SEMILLA PROGRAMADO					831.000.000
Antioquia	Dabeiba	Guayabitos	1	28	84.000.000
Antioquia	San Luis	San Francisco	1	7	21.000.000
TOTAL ANTIOQUIA			2	35	105.000.000



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia

Caldas	Chinchiná	Carros y Las Vegas	1	3	9.000.000
Caldas	Manzanares	San Juan	1	5	15.000.000
TOTAL CALDAS			2	8	24.000.000
Quindío	Córdoba	El Brillante	1	10	30.000.000
Quindío	Génova	Buenos Aires	1	20	60.000.000
Quindío	Pijao	Las Brisas	1	10	30.000.000
TOTAL QUINDIO			3	40	120.000.000
Risaralda	Guatica	El Jardín	1	7	21.000.000
Risaralda	Guatica	La Veranera - La Revueltería	1	2	6.000.000
TOTAL RISARALDA			2	9	27.000.000
TOTAL ZONA CAFETERA			9	92	276.000.000
TOTAL CAPITAL SEMILLA PROGRAMADO					222.000.000
Cauca	Mercaderes	Curacas	1	47	141.000.000
TOTAL CAUCA				47	
TOTAL ZONA CAUCA				47	141.000.000
TOTAL CAPITAL SEMILLA PROGRAMADO					168.000.000
Huila	Rivera	La Isla			
Huila	Rivera	El Diamante	1	10	30.000.000
TOTAL HUILA			1	10	30.000.000
Tolima	Lérida	La Calera	1	9	27.000.000
Tolima	Libano	La Rica - El Paraíso	1	7	21.000.000
TOTAL TOLIMA			2	16	48.000.000
Cundinamarca	Venecia	Singapur	1	6	18.000.000
TOTAL CUNDINAMARCA			1	6	18.000.000
Meta	Puerto López	Delicias	1	54	162.000.000
Meta	Puerto López	El Rodeo	1	25	75.000.000
Meta	San Martín	Buenos Aires	1	27	81.000.000
Meta	San Martín	Guadualito	1	25	75.000.000
Meta	San Martín	La Argentina	1	30	90.000.000
TOTAL META			5	161	483.000.000
TOTAL ZONA CUNDINAMARCA			9	193	579.000.000
TOTAL CAPITAL SEMILLA PROGRAMADO					525.000.000
Guaviare	San José del Guaviare	Chaparrito	1		12.950.000
Guaviare	San José del Guaviare	El Alcaravan	1		15.540.000
Guaviare	San José del Guaviare	El Moriche	1		12.950.000
Guaviare	San José del Guaviare	El Moriche 2	1		12.950.000
Guaviare	San José del Guaviare	El Paraiso	1		12.950.000
Guaviare	San José del Guaviare	El Progreso	1		12.950.000
Guaviare	San José del Guaviare	La Ceiba	1		12.950.000
Guaviare	San José del Guaviare	La Esperanza	1		12.950.000
Guaviare	San José del Guaviare	La Floresta	1		12.950.000
Guaviare	San José del Guaviare	La Primavera	1		12.950.000
Guaviare	San José del Guaviare	Las Delicias	1		15.540.000
Guaviare	San José del Guaviare	Sinai	1		12.950.000
TOTAL GUAVIARE			12	61	147.000.000
TOTAL ZONA GUAVIARE			12	61	147.000.000
TOTAL CAPITAL SEMILLA PROGRAMADO					147.000.000
Norte de Santander	El Zulia	Chane	1	12	36.000.000
Norte de Santander	Tibú	La Pradera	1	6	18.000.000
Norte de Santander	Tibú	Río Bravo	1	5	15.000.000
TOTAL NORTE DE SANTANDER			3	23	69.000.000
TOTAL NACIONAL			66	855	2.520.000.000
INVERSION CAPITAL SEMILLA			66	855	2.521.000.000
PRESUPUESTO DE SEGUIMIENTO, ASISTENCIA TECNICA Y OPERACION DEL PROYECTO					479.000.000
TOTAL PRESUPUESTO CAPITAL SEMILLA					3.000.000.000
INVERSION GENERAL PERCAPITA					3.508.772



5.2. Presupuesto 2007, capital semilla literal c)

No.	Departamento	Predio	Familias que cumplen requisitos y propuesta de inversión		
			No.	Ejecución Física (Entregado)	
				\$	%
1	Atlántico	Santa Rosa de Melo	15	21.700.000	100%
		Subtotal Atlántico	15	21.700.000	100%
2	La Guajira	Campana de la Vega	30	40.392.000	100%
3		Santa Rita de la Sierra	83	111.800.000	100%
4		Los Rosales	18	24.300.000	100%
5		Palma Seca	12	16.200.000	100%
6		Villa Duran	24	32.000.000	99%
7		Los Brasiles	25	33.435.000	99%
			Subtotal Guajira	192	258.127.000
8	Cesar	Pensilvania	5	6.839.590	102%
9		El Descanso I y II	5	6.839.590	102%
10		Los Delfines	7	9.574.026	102%
11		Las Piñas	11	15.023.180	101%
12		Rodesía	26	35.149.400	100%
13		Providencia	9	12.309.462	102%
		Subtotal Cesar	63	85.735.248	101%
14	Magdalena	Los Milagros, Los Clímacos, El Cabrero	40	53.879.000	100%
15		San Rafael Chimborazo	27	36.196.400	100%
16		La Pola	15	20.100.000	100%
17		Puerto Arturo	10	13.000.000	97%
		Subtotal Magdalena	92	123.175.400	99%
		TOTAL ZONA 1	362	488.737.648	100%
1	Cordoba	Guasimal	2	2.692.000	100%
2		La Duda de Los Llantos	60	77.547.100	96%
3		La Lucha	25	33.220.820	99%
4		La Dorada	34	45.764.000	100%
5		El Quindío	38	51.101.440	100%
6		La Duda del Tomate	11	14.908.500	101%
7		Buenos Aires	21	28.086.737	99%
8		El Tesoro	16	25.496.496	118%
9		El Porvenir	17	22.731.739	99%
		Subtotal Cordoba	224	301.548.832	99%
10	Sucre	El Corozo	16	21.264.000	99%
11		El Tolima	10	13.290.000	99%
12		Villa Marfa - La Esperanza	9	11.850.400	98%
		Betania	33	48.000.000	108%
13		Doña Ana	7	9.218.500	98%
		Subtotal Sucre	75	103.622.900	103%
14	Bolívar	Villa Amalia	21	27.918.580	99%
15		Mala Noche	59	78.568.816	99%
16		Viloria	17	22.763.853	99%
17		El Cucal	16	21.440.000	100%
		Subtotal Bolívar	113	150.691.249	99%
		TOTAL ZONA 2	412	555.862.981	100%
1	Antioquia	La Esperanza	12	14.740.000	91%
2		Portugal	35	22.756.000	48%
3		Bella Luna y Soledad	17	22.729.000	99%
4		Bellavista	13	17.420.000	100%
5		El Diamante	11	15.850.000	107%
6		Llano Grande	22	38.885.000	131%
7		Panorama	8	15.200.000	150%
		Subtotal Antioquia	118	148.580.000	94%
8	Choco	Glorieta Primavera	8	10.680.000	99%
9		Tesalia	9	12.015.000	99%
		Subtotal Choco	17	22.695.000	99%
		TOTAL ZONA 3	135	171.275.000	99%



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia

1	Valle	La Selva Buenos Aires	6	7.599.700	94%
2		Villa Tatiana	8	9.937.100	92%
3		Buena Vista Tamboral	7	8.794.000	93%
4		San Antonio	7	9.639.598	102%
5		Venecia	7	7.942.295	84%
6		Santa Helena	18	24.510.565	101%
Subtotal Valle			53	68.423.258	96%
7	Risaralda	La Cuchara - La Balsora	4	5.546.391	103%
8		San Martín	3	4.064.000	101%
9		Los Angeles	3	4.297.300	106%
10		La Cachucha	3	4.039.203	100%
Subtotal Risaralda			13	17.946.894	103%
11	Quindío	Orinoco	11	14.874.200	100%
Subtotal Quindío			11	14.874.200	100%
12	Caldas	Las Margaritas	3	4.045.800	100%
13		La Islandia	5	6.774.200	101%
Subtotal Gtt - Caldas			8	10.820.000	100%
TOTAL ZONA 4			85	112.064.352	98%
1	Tolima	La Granja	12	15.615.501	97%
2		El Vergel	5	6.793.800	101%
3		Girasol	3	4.044.000	100%
4		Caracolí	13	17.503.213	100%
5		Calamar - Cambulos	3	4.075.000	101%
6		Roncesvalles	7	9.314.450	99%
7		La Primavera	8	10.708.350	99%
Subtotal Tolima			51	68.054.314	99%
8	Huila	Santa Rita	10	13.493.000	100%
9		San Andrés	4	5.429.600	101%
Subtotal Huila			14	18.922.600	100%
10	Caquetá	Los Andes de Orteguzza	93	125.076.977	100%
11		Las Delicias	8	10.779.200	100%
12		Bolivia	11	14.817.600	100%
13		El Puerto	48	64.480.000	100%
Subtotal Caqueta			160	215.153.777	100%
TOTAL ZONA 5			225	302.130.691	100%
1	Santander	Delicias - Rosa Blanca	5	6.725.665	100%
2		Trinidad - Guadalupe	7	9.465.605	100%
3		La Virtud	8	10.768.313	100%
4		Lincon - Tabloncito	10	13.393.558	99%
5		Guayaquil	4	5.443.042	101%
Subtotal Santander			34	45.796.183	100%
6	Norte de Santander	La Alianza	14	18.622.400	99%
7		La Vigilancia	5	6.750.000	100%
8		La Banquedada	23	30.600.000	99%
9		Llano Grande	17	22.610.001	99%
10	La Cochinilla	14	18.900.000	100%	
Subtotal Norte de Santander			73	97.482.401	99%
TOTAL ZONA 6			107	143.278.584	99%
1	Cundinamarca	La Manuela	11	14.798.866	100%
2		Santa Rosa	8	10.709.830	99%
Subtotal Cundinamarca			19	25.508.696	100%
3	Boyacá	Campo Alegre	11	14.744.136	100%
Subtotal Boyacá			11	14.744.136	100%
4	Meta	El Puerto	47	63.267.687	100%
Subtotal Meta			47	63.267.687	100%
TOTAL ZONA 7			77	103.520.519	100%



5.3. Presupuesto 2007, proyecto subsidio integral complementario

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PREDIO	HAs	NUMERO FAMILIAS	Valor capital semilla miles	
1		Valledupar	La Esperanza	128,1	6	15.541,00
2	Cesar	Pueblo Bello	Puerto Escondido	120	4	28.280,00
3		Pueblo Bello	Nuevo Horizonte	104	4	28.280,00
4		Santa Marta	La Ponderosa	700,9	53	338.935,00
5		Plato	Bajo Grande y Mazacitas	268,3	31	189.100,00
6		Fundacion	La Fortuna	105,2		
7		Fundacion	La Conquista	97,3	17	105.655,00
8		Aracataca	El Contento	107,1	10	70.700,00
9	Magdalena	Aracataca	Quebrada Seca	127,4	10	70.700,00
10		Santa Marta	La Lorena y otros	207,9	22	155.540,00
11		Santa Marta	El Porvenir	71,5	12	84.840,00
12		Fundacion	Monteboy El Lucero	338,1	31	204.445,00
13		Ariguani	Villa Betty	111,3	12	84.840,00
14		Ariguani	El Oriente	267,2	17	105.060,00
15		Riohacha	El Rosario	994	66	466.620,00
16			La Maria			
17		Dibuya	Catalan	390	29	180.380,00
18			La Esmeralda			
19	Guajira	Albania	Marcelo Ranchos	776,2	77	467.390,00
20		Dibuya	Los Rosales	256,4	25	176.750,00
21		Maicao	Villa Diana	934,9	66	466.620,00
22		Riohacha	Cari Cari	467,9	46	279.450,00
23		San Onofre	Los Mellos	305,9	55	354.200,00
24	Sucre	San Onofre	Buenaventura	330	47	304.795,00
25		Sucre	Monserate	171,3	28	175.000,00
26		San Juan	Raicero	117	10	13.590,00
27	Bolivar	Nepomuceno	Mandinga	274,97	30	20.770,00
28		San Jacinto	Bello Horizonte y otros	217,93	23	88.057,20
29			Sao Pablo	116,4	13	36.861,10
30	Cordoba	Tierralta	Santa Rosa	199	41	269.575,00
31	Norte de Santander	Tibú	Monteria	370	20	58.298,00
32		Nariño	Los Arrayanes	187	26	137.562,80
33	Antioquia	Carepa	La Rosita	79,3	16	7.803,00
34		Turbo	La Esmeralda	81	15	106.050,00
35		Genova	La Miranda y otros	75,1	15	106.050,00
36	Quindío	Buenavista	Maracaibo y Otros	44,5	13	54.787,20
37		Piñao	El Diamante	94,9	23	162.610,00
38	Risaralda	Guatica	La Siberia	49,5	10	6.585,80
39	Putumayo	Villaqarzón	El Brazil - Otros	87,8	15	106.050,00
40		Caicedonia	El Porvenir	34,7	7	49.490,00
41		El Cairo	El Brillante(Perla Roja)	88,5	24	8.151,00
42	Valle	El Cairo	La Argentina	56,9	13	91.910,00
43		Trujillo	La Cabaña	78,4	16	113.120,00
44		Palmira	Bolivia	105	22	155.540,00
45		Buesaco	Rancho Alegre	31,3	12	84.840,00
46	Nariño	Chachavi	Montana	128,4	41	289.870,00
47	Tolima	Chaparral	Tuluni	589,2	59	111.181,00
48		Colombia	Los Pomarrosos	63,5		
49		Colombia	Betania	11,3		
50		Colombia	La Unión	111		
51		Colombia	San Cayetano	80		
52	Huila	Colombia	Buenavista	47	53	374.710,00
53		Colombia	San Agustín	27,1		
54		Colombia	Maracaibo 1	196,8		
55		Colombia	Varsovia	16,3		
56		Colombia	El Silencio - Los Altares	234,4		
57	Santander	Sabana de Torres	Las Pampas	1100,7	115	691.285,00
58		San Vicente	La Palmita	336,9	34	240.380,00
59	Cundinamarca	Cabrera	San Jorge	95,3	19	134.330,00
TOTAL ADJUDICADO			59	12.808,0	1.953	7.872.578,10



5.4. Informe conjunto INCODER – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN sobre el Registro Único de Predios RUP



INFORME AVANCE ENTREGA EXPEDIENTES SISTEMA DE PROTECCION DE PREDIOS ABANDONADOS A CAUSA DE LA VIOLENCIA – RUP DEL INCODER A LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.

1. Antecedentes:

La protección de predios abandonados a causa de la violencia por disposición de la Ley 1152 de 2007, artículo 127, fue trasladada a la Superintendencia de Notariado y Registro. En ese sentido, actualmente el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural tiene a cargo llevar el registro de las solicitudes de protección de predios rurales abandonados a causa de la violencia.

La Ley 1152 de 2007 fue promulgada el 25 de julio de 2007, sin embargo, el Decreto 3066 de 2007 amplió el plazo hasta el 25 de febrero de 2008, para que las entidades a quienes se les asignaron nuevas competencias procedieran a asumirlas, ordenando a su vez, a las entidades que debían asumir funciones, proceder a adoptar o a ajustar su estructura administrativa, técnica y financiera para atender las nuevas competencias y con el fin de facilitar la transferencia de funciones, celebrar convenios en los que se definirían los mecanismos de concertación, las etapas del proceso de transición, y los términos de cooperación y apoyo técnico por parte del Incoder a las entidades que recibieron las funciones transferidas.

Sin embargo, con la ampliación de la protección dispuesta en la Ley para tenedores y poseedores se dispararon las solicitudes de protección en todo el país, y el Sistema que contaba en julio de 2007 con un número total de solicitudes igual a 9.260, pasó a tener 23.106 en febrero de 2008.

Por lo tanto, la capacidad de la entidad y los funcionarios encargados del tema se vio colmada con el ingreso y recepción de solicitudes nuevas, máxime cuando se había ordenado una reestructuración que suprimía una parte importante del número de cargos de la planta de personal y como era de esperarse, todos los vinculados para este proceso debían ser retirados (29 de diciembre) o terminados sus contratos (15 de noviembre), por cuanto la función de protección de predios ya no estaba prevista para la nueva planta.

En ese sentido, desde agosto de 2007 el INCODER inició conversaciones con la Superintendencia de Notariado y Registro para la concertación de un protocolo de entrega que inicialmente preveía la entrega del Sistema con los expedientes organizados y actualizados en el estado en que se encontraban para que la Superintendencia asumiera su sustanciación y culminación. Sin embargo, en enero de este año la posición de la Superintendencia de Notariado y Registro cambió radicalmente para exigir la entrega de las solicitudes tramitadas y culminadas.

Durante estas discusiones se firmó por el Gobierno Nacional el Decreto 768 de 2008 que inicialmente ordenó al INCODER sustanciar el trámite de las solicitudes que se encontraban pendientes el 26 de enero de 2008, incluyendo lo que implicaba proyectar el respectivo acto administrativo, para lo cual contaría con la colaboración de la



Superintendencia de Notariado y Registro, según los términos que se pactaran en un convenio interadministrativo que celebrarían las precltadas entidades, junto con aquellas que ofrecieran su colaboración. Esta norma fue modificada por el Decreto 1864 de 2008 que ordenó:

«Para el trámite y expedición de los Actos Administrativos que decidan las solicitudes que se encuentran pendientes al momento de asumir la competencia la Superintendencia de Notariado y Registro, el Incoder y la mencionada Superintendencia suscribirán un convenio interadministrativo en el que pacten los términos de colaboración que se prestarán entre las dos entidades».

El convenio se suscribió posteriormente el 17 de mayo, con el objeto de que el INCODER y la Superintendencia de Notariado y Registro añáran esfuerzos, para hacer la entrega y el consecuente recibo de las solicitudes de protección de predios abandonados por la violencia que se encuentran en poder del INCODER, a la Superintendencia, finalizadas, ordenadas, inventariadas y con los respectivos soportes. La hoja de ruta concertada para el efecto es la siguiente:

«CLÁUSULA SEXTA: DINÁMICA DE ENTREGA DE LOS EXPEDIENTES Y DILIGENCIAMIENTO DE LAS SOLICITUDES PENDIENTES POR RESOLVER. El INCODER organizará los expedientes contentivos de las más de 20.500 solicitudes ingresadas al Sistema, debidamente tramitadas y ordenadas con los respectivos soportes, apropiadamente inventariadas y agrupadas por oficinas de registro de instrumentos públicos y las entregará a la Superintendencia por círculos registrales, de conformidad con el cronograma que se establezca por las partes. La entrega se hará por círculos registrales en los siguientes términos: A) Los expedientes culminados, es decir, en los estados clasificados por el sistema como a) con anotación en folio de matrícula, b) derecho sin soporte de documentos, c) desistimiento, d) levantamientos de protección, e) protegidos por declaratoria, f) solicitudes aprobadas y g) solicitudes rechazadas, aproximadamente 8.000 expedientes, en una primera entrega en la sede central de la Superintendencia, organizados y foliados; B) Respecto de los expedientes por culminar se realizarán las siguientes actividades: I) El INCODER remitirá al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y/o a los catastros descentralizados (Bogotá D.C., Cali, Medellín y Antioquia), la solicitud de cruce de las cédulas de los solicitantes para determinar si tienen un folio de matrícula asociado; II) En el orden de círculos registrales que se determine en el cronograma pactado entre las partes y que hará parte integral del presente convenio, el INCODER oficiará a las oficinas de registro de instrumentos públicos para que inscriban las medidas a favor de quienes las solicitan en la condición que se acrediten, una vez se identifiquen los folios de matrícula inmobiliaria. En esta solicitud se especificarán el nombre del solicitante, la información del predio cuya protección se solicita, incluyendo la información reportada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y/o los catastros descentralizados (Bogotá D.C., Cali, Medellín y Antioquia), respecto de los folios de matrícula asociados, la condición y relación jurídica bajo la cual se solicita la protección, el nombre de quien ostenta el dominio del predio, cuando el solicitante lo exprese o se deduzca de los documentos anexados a la solicitud, y las observaciones a que haya lugar. A este oficio se anexará copia simple del formulario diligenciado por el solicitante a fin de que repose en la carpeta de antecedentes del folio de matrícula inmobiliaria; III) Las Oficinas de Registro de



Instrumentos Públicos inscribirán la medida de protección en los folios que se identifiquen o proferirá la nota devolutiva cuando no se encuentre folio de matrícula que identifique el predio, en uno u otro caso se remitirá copia de la constancia de registro o de la nota devolutiva al INCODER para que se actualice la actuación en el Sistema de Registro Único de Predios; iv) Si el INCODER determina en cualquier momento del trámite, que se trata de ocupación sobre terrenos baldíos, ordenará mediante Resolución motivada abrir un folio de matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación y registrar la medida de protección a nombre del solicitante, en los términos establecidos en el Decreto 768 de 2008; v) Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos atenderán la solicitud de apertura de folio cuando se trate de terrenos baldíos, comunicarán al INCODER para que actualice la actuación en el Sistema de Registro Único de Predios. C) Una vez surtidos los trámites anteriores respecto de los aproximadamente 13.000 expedientes pendientes por culminar, el INCODER entregará a la Superintendencia cada expediente adecuadamente inventariado y foliado con todos los soportes documentales, organizado por círculos registrales. D) Todos los expedientes se entregarán culminados, es decir, con actualización en el Sistema de Registro Único de Predios del acto administrativo que inscriba la medida de protección o niegue dicha inscripción.»

2. Generalidades del proceso de entrega material:

En desarrollo de dichos compromisos el INCODER ha procedido de la siguiente manera:

1. Se recogieron en Bogotá DC todas las solicitudes que se llevaban en los diferentes departamentos del país.
2. Se entregó la plataforma tecnológica del Sistema consistente en un servidor y un software desarrollado para el efecto, el día 2 de abril de 2008. El acta suscrita por la SNR y el INCODER constituye el Anexo 1 del presente informe.
3. Se adaptó un espacio especial e independiente para alojar y custodiar los expedientes y el equipo de trabajo que se encargaría de la organización, actualización, sustanciación y entrega a la Superintendencia de Notariado y Registro. (Fotos)
4. Se contrató una firma especializada en gestión documental y se conformó un equipo total de 23 personas para la organización de los expedientes, la digitación y actualización en el sistema de las novedades reportadas por los expedientes actualizados. Los contratos suscritos constituyen el Anexo 2 del presente Informe.

Esta tarea culminó el 10 de junio, pese a ciertas dificultades de orden tecnológico que surgieron con ocasión de la lentitud o caída del Sistema, una vez se entregó el servidor a la Superintendencia de Notariado y Registro. En total en esta fase se invirtieron sesenta y seis millones de pesos (\$66.000.000).

5. Se solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi el cruce de información de todos los registros y se obtuvo por parte de esa entidad que esta información que ordinariamente tiene un costo, fuera entregada a título gratuito. A la fecha se



recibieron los registros que aparecen relacionados con cédulas catastrales y aquellos que no. Una impresión de una página de los registros que reportan y otra de los que no reportan información catastral relacionada constituye en Anexo 3 del presente Informe.

6. Se contrató a la misma firma para adelantar la segunda fase según cronograma que se está concertando con la Superintendencia de Notariado y Registro. Esta etapa depende en mayor medida de la colaboración que pueda prestar la SNR y las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. Para esta fase se apropiaron setenta millones de pesos (\$70.000.000) y se ha previsto un término de cuatro (4) meses.
7. El 3 de julio se inició la entrega con 1.715 expedientes culminados del departamento de Antioquia, Amazonas, Boyacá y Caldas foliados y organizados por círculos registrales, contenidos en 75 cajas. La relación de los expedientes constituye el Anexo 4 del presente Informe.
8. El 15 de julio se hizo la segunda entrega física de 5.151 expedientes culminados del resto del país, foliados y organizados por círculos registrales, contenidos en 199 cajas. La relación de los expedientes constituye el Anexo 5 del presente Informe.
9. El 18 de julio se enviaron a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia los expedientes declarados en el Sistema con vinculación a territorios étnicos para que se les imprima el trámite establecido en el artículo 116 de la Ley 1152 de 2007. La carta remisoría de este envío constituye el Anexo 6 del presente Informe.

Al culminar la organización y actualización el Sistema registró un total de 23.106 expedientes y por departamento genera los reportes que constituyen el Anexo 7 del presente Informe.

De todo lo anterior este Despacho concluye que si bien el proceso de entrega aún está en marcha, el Sistema de Registro Único de Predios está siendo objeto de singular atención por parte de un equipo comprometido y los trámites se están continuando con el mayor rigor posible.

Asimismo, que la demora en la entrega, en todo caso, no tiene ninguna incidencia en la operación que actualmente está a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro, por cuanto todas las solicitudes nuevas son independientes y se ha acordado manejar las solicitudes de levantamiento de medida de protección, hasta tanto no se haga entrega de los expedientes, desde el INCODER, puesto que son las únicas que requieren de información anterior para ser atendidas.

Todo lo anterior ha sido verificado por la Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios a través de la Procuradora Judicial 27, Dra. Lucelly Díez Bernal, quien realizó una revisión aleatoria de 600 expedientes, los días 4 y 6 de junio según acta suscrita por ella y los



responsables del proceso, verificando los grandes avances que está realizando esta entidad para allanarse al cumplimiento de la sentencia de T-025 de 2004 y los autos dictados por la H. Corte Constitucional para velar por el cumplimiento y la eficacia del fallo.

Este acompañamiento ha sido constante en las reuniones y según hemos concertado, se seguirá teniendo para garantía de todos.

3. Proceso de organización de expedientes físicos

En virtud de los contratos suscritos por el INCODER para esta fase I, se han desarrollado las siguientes actividades:

- **Capacitación y Presentación del Personal, Recepción de Documentos**

Se realizó la presentación del Personal y la inducción del mismo en las labores a realizar y las normas del proyecto. Adicionalmente, se realizó un conteo inicial de los documentos y expedientes recibidos por la firma SIDEIN Ltda. Dicho conteo se realizó por cajas recibidas de cada GTT.

GTT	CANTIDAD CAJAS REPORTADAS EN OFICIOS DE ENVIO A INCODER	TOTAL CAJAS RECIBIDAS SIDEIN
ANTIOQUIA (MEDELLIN)	17	19
ANTIOQUIA (APARTADO)	2	
META (VILLAVICENCIO)	10	11
META (SAN JUAN DE ARAMA)	1	
BOLIVAR (CARTAGENA)	28	28
SANTANDER (BARRANCABERMEJA)	8	27
SANTANDER (BUCARAMANGA)	19	
CORDOVA (MONTERIA)	10	10
NORTE DE SANTANDER (CUCUTA)	10	10
VALLE (CALI)	7	7
CAQUETA (FLORENCIA)	6	6
CHOCO (QUIBDO)	2	2
RISARALDA (PEREIRA)	3	3
CALDAS (LA DORADA)	1	1
CALDAS (LA MANIZALES)	0	
ATLANTICO (BARRANQUILLA)	5	5
PUTUMAYO (MOCOA)	3	3
HUILA (NEIVA)	5	5
CAUCA (POPAYAN)	2	2
SUCRE (SINCELEJO)	5	5
CASANARE (YOPAL)	2	2
GUAVIARE (SAN JOSE DEL GUAVIARE)	3	3
NARIÑO (PASTO)	2	
CESAR (VALLEDUPAR)	3	3



VICHADA (PTO CARREÑO)	2	2
MAGDALENA (SANTA MARTA)	6	6
TOLIMA (BAGUE)	4	4
CLUNDINAMARCA (BOGOTÁ)	47	47
GUAINIA (PTO. INIRIDA)	17 CARPETAS	17 CARPETAS

- **Clasificación de expedientes por Departamento y Ubicación en Estantes**
Se realizó la separación de expedientes por Departamento, de tal forma que, bajo cada Departamento se encuentren unificados en estantes todos los expedientes de predios pertenecientes a dicho Departamento.
- **Separación de Expedientes**
Para la mayoría de los expedientes organizados, se encontraron 2 ó 3 predios unificados bajo un mismo expediente físico. Ante esta situación, fue necesario adicionar una actividad o etapa en la que se revisaran la totalidad de los expedientes físicos para separarlos por predios y así garantizar que por cada predio exista una única carpeta. En total, esta actividad consumió 15 días calendario.
- **Definición Metodologías de Organización**
Se definió la metodología a manejar para a organización de expedientes. Con base a dicha metodología se están adelantando trabajos de organización.
- **Ubicación de Documentos Suelos**
Se han buscado en el sistema los documentos sueltos resultado de la actividad de Separación de Expedientes y de entregas de documentos sueltos realizadas directamente por el INCODER a SIDEIN. Algunos de estos documentos corresponden a expedientes ya creados en el sistema; otros no se encontraban creados y ha sido necesario crearlos. Los documentos que pertenecen a expedientes ya creados se ubicaron en su respectivo expediente físico. Los documentos que no contaban con expediente creado se registraron en el sistema y se les creó expediente físico.
- **Organización y foliación de Expedientes**
Se organizaron los expedientes por Departamentos y círculos registrales, según lo exigido por la Superintendencia de Notariado y Registro.
- **Digitación**
La labor de digitación comenzó un par de semanas después y requiere la organización previa de los expedientes.

Los cuatro informes presentados por la firma SIDEIN Ltda. constituyen el Anexo 8 del presente Informe.



4. Alistamiento para fase II

En total para esta fase quedaron 18.348 expedientes por tramitar, con los siguientes reportes por departamento:

AMAZONAS	4
ANTIOQUIA	2860
ARAUCA	193
ATLANTICO	24
BOLIVAR	2413
BOYACA	38
CALDAS	176
CAQUETA	762
CASANARE	50
CAUCA	718
CESAR	385
CHOCO	686
CORDOBA	295
CUNDINAMARCA	320
GUANIA	11
GUAVIARE	390
HUILA	258
LA_GUAJIRA	78
MAGDALENA	579
META	1438
NARIÑO	608
NORTE_DE_SANTANDER	680
PUTUMAYO	360
QUINDIO	7
QUINDIO	105
RISARALDA	52
SANTANDER	387
SUCRE	353
TOLIMA	806
VALLE_DEL_CAUCA	460
VAUPES	1
VICHADA	137
(en blanco)	99
Total general	15711

Sin Departamento	173
sin formulario	175

TOTALES EN FISICO 16060

Para esta fase se contrató nuevamente la empresa SIDEIN Ltda. y un equipo adicional de 5 digitadores. La metodología por seguir implica:



- Imprimir los resultados del cruce con el IGAC con cuantas copias sea necesarios según el número de reportes de cada página
- Agregar organizadamente a cada expediente el reporte que le corresponde.
- Actualizar el Sistema con el respectivo reporte.
- Hacer los oficios remisorios individuales a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectivas, con la información acordada en el convenio SNR – INCODER, de acuerdo a la disponibilidad de ésta.
- Conformar las cajas o los paquetes de envío para entregar a la firma que se encargará de su acarreo y entrega definitiva en la sede de cada Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
- Enviar los expedientes de acuerdo al cronograma propuesto por la SNR.

El formato individual de remisión fue concertado con la SNR y constituye el Anexo 9 del presente Informe.

Con el envío de los expedientes el INCODER quedará a la espera de que las ORIP le comuniquen la anotación en el Folio de Matrícula Inmobiliaria correspondiente o las notas devolutivas o decisiones que tomen respecto de la solicitud.

Para el primer envío que se hará el 21 de julio según el cronograma, que constituye el Anexo 10 del presente Informe, se ultimaron detalles, se tienen listos los expedientes y se contará con el acompañamiento de un funcionario de la SNR quien revisará

5. Acuerdos y reuniones del Comité Administrativo del Convenio SNR – INCODER

En la Superintendencia de Notariado y Registro se realizó la primera reunión el 12 de junio de 2008, a las 3:00 pm. De la reunión, cuya acta constituye el Anexo 11 del presente Informe, puede destacarse lo siguiente:

El Superintendente Delegado para el Registro propuso hacer una agenda de reuniones mensuales del Comité Administrativo previsto en el convenio y se acordaron las siguientes fechas:

- 8 de julio de 2008, 3:00 pm, sede INCODER
- 5 de agosto de 2008, 3:00 pm, sede Superintendencia de Notariado y Registro
- 9 de septiembre de 2008, 3:00 pm, sede INCODER
- 7 de octubre de 2008, 3:00 p.m, sede Superintendencia de Notariado y Registro.

Se concertó la metodología a seguir para la entrega y aceptación de los expedientes culminados de la siguiente manera:

- 1º. Cargar la base de datos y se hacer el cruce y unificación (INCODER)
- 2º. Incluir el concepto de revisado en el Sistema (INCODER).
- 3º. Enviar los expedientes a la Superintendencia de Notariado y Registro (INCODER).
- 4º. Confrontar los expedientes con la base de datos (SNR).



Libertad y Orden



- 5º Incluir el concepto de Aprobado en el Sistema (SNR).
- 6º. Enviar a las diferentes oficinas de registro de expedientes (SNR).

Las dos entidades acordaron empezar la entrega de los expedientes por el departamento de Antioquia y con el fin de que la Superintendencia de Notariado y Registro estableciera las fechas en las que el INCODER haría el envío de las solicitudes a las oficinas de registro, previo el estudio del impacto que tendrá en cada una de ellas, para determinar el apoyo que se debe dar a las mismas para que tramitaran prontamente las solicitudes y que el INCODER pudiera culminar el diligenciamiento de las mismas, la Superintendencia de Notariado y Registro, enviaría al INCODER una relación de las oficinas con el tipo de sistema en el que operan sus folios de matrícula inmobiliaria, a fin de que el 19 de junio de 2008, el INCODER remitiera un cuadro con el número de los expedientes que se entregarían en cada una, para que la SNR diligenciara la fecha de recibo y enviara el cronograma al INCODER el 23 de junio de 2008.

En la fecha de entrega de los 6.666 documentos culminados, es decir, el 7 de julio de 2008, se determinaría por parte de las entidades la metodología de la entrega de los expedientes una vez culminados, con la respuesta que remitiera el Registrador acerca de la inscripción o no de las solicitudes de protección que se envían por parte del INCODER a las oficinas de registro, de conformidad con las fechas acordadas.

En el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural se realizó la segunda reunión el 14 de julio de 2008, a las 3:30 pm. De la reunión, cuya acta constituye el Anexo 12 del presente informe, puede destacarse lo siguiente:

Se concertó la entrega de los 6.666 expedientes culminados para el 15 de julio, en el mismo lugar y con el mismo procedimiento de entrega que se adelantó de los 1.715 expedientes de Antioquia, Amazonas, Atlántico y Boyacá. Se aclaró que el INCODER estaba listo desde el momento en que se culminó la organización (12 de junio) para hacer la entrega de todos los expedientes, pero a solicitud de la SNR se aplazó la fecha inicialmente concertada para la segunda entrega (7 de julio).

El INCODER solicitó acortar el cronograma, teniendo en cuenta que para la contratación del equipo y de la firma SIDEIN se había previsto en consonancia con lo acordado en el convenio, como fecha límite el 31 de octubre, que no hay más recursos disponibles para prorrogar la contratación y que era imperioso tener en cuenta que según la metodología aprobada para hacer la entrega de los expedientes este tiempo debía comprender los términos que se tomarían los registradores para hacer llegar los actos administrativos de los registradores que permitieran el envío definitivo de los expedientes al INCODER para que éste procediera a la entrega.

El Superintendente Delegado para el Registro manifestó que definitivamente el cronograma debía mantenerse como estaba planteado, toda vez que las contrataciones que se harían para reforzar las oficinas que recibirán más sobrecarga se tardará como mínimo dos (2) meses. Sin embargo, se concertó modificar las fechas propuestas para el 15 de octubre y anticiparlas al 1 de octubre y se acordó, entendiendo la dificultad que genera hacer dos



Libertad y Orden



envíos a las ORIP, habilitar al INCODER para enviar desde un comienzo el expediente original completo a las ORIP, con el formato de remisión en los términos establecidos en el convenio.

Así, se acordó que la SNR enviaría un funcionario que revisara todos los envíos y suscribiera las relaciones de expedientes listos para el acarreo. Asimismo, la SNR informó que enviaría a todas las ORIP una comunicación que informara la fecha en que recibiría dichos expedientes con las respectivas instrucciones.

Quedo claro entonces, que el Sistema será actualizado por el INCODER hasta el 31 de octubre con los documentos que a esa fecha hayan llegado de las ORIP. De ahí en adelante las actualizaciones estarían a cargo de la SNR.

2. Verificación por muestreo de solicitudes con el Sistema de Registro Único de Predios RUP por la PGN

En visita recibida los días 4 y 6 de junio la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios a través de la Procuradora Judicial 27, Dra. Lucelly Díez Bernal, con el apoyo de la Dra. Andrea Mora, contratista de la Subgerencia de Promoción, seleccionó aleatoriamente 600 expedientes según el listado y los detalles anexos al acta suscrita que constituye el Anexo 13 del presente Informe.

La verificación consistió en una comparación de expedientes físicos seleccionados con el Sistema de Registro Único de Predios, para revisar la consistencia del sistema con los formularios y documentos que obran en ellos.

Como observaciones se consignaron las siguientes:

« Se constató que el Sistema tiene actualizada toda la información y que los expedientes, en todos los estados revisados, han sido debidamente organizados y foliados.

[...]

Se constató que las entidades que recibieron las declaraciones: Personería, Procuraduría, Incoder, Defensoría y Acción Social, con el apoyo el Proyecto de Protección de Bienes y Patrimonio, lo hicieron en forma masiva sin cumplir con el rigor y la precisión exigida respecto de este tipo de solicitudes. Las falencias evidenciadas en algunos formularios se describen a continuación:

- Hay ausencia de la firma y el nombre completo de la persona que recibió la solicitud.
- Hay tachaduras y enmendaduras en el diligenciamiento de algunos formularios, lo cual denota falta de rigurosidad y seriedad respecto al manejo de las solicitudes.
- Hay ausencia de compromiso, liderazgo e inventiva para buscar la verdadera relación del solicitante con el predio o los titulares, ocupantes, poseedores o



Libertad y Orden



tenedores del predio, como quiera que en el acápite de las observaciones no se consignaron los datos de ubicación y linderos, tradición o la constancia de que el declarante ignora estos detalles. Sin embargo el constató el ingreso al sistema de todas las solicitudes.

- Se pretermitieron datos que aunados a otras circunstancias podrían aproximar a un indicio de prueba para lograr respecto de la utilización de este mecanismo la eficacia y eficiencia pretendida por el legislador.
- Todo lo anterior se ha constituido en un obstáculo para que las demás entidades que estarían llamadas a suministrar información pudieran relacionar la solicitud con la información que reportan y poder culminar exitosamente con la protección del inmueble.

[...]

Con esta visita se verificaron los grandes avances que está realizando el INCODER para afianzarse al cumplimiento de la sentencia de T-025 de 2004 y los autos dictados por la H. Corte Constitucional para velar por el cumplimiento y la eficacia del fallo. Este acompañamiento ha sido constante en las reuniones y según hemos concertado, se seguirá teniendo para garantía de todos.»

Posteriormente, en visita recibida los días 21, 22 y 23 de julio la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios a través de la Procuradora Judicial 27, Dra. Lucelly Díez Bernal, con el apoyo de la Dra. Andrea Mora, contratista de la Subgerencia de Promoción, revisó los expedientes listos para ser enviados a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Antioquia, según el listado y los detalles anexos al acta suscrita que constituye el Anexo 13 del presente Informe.

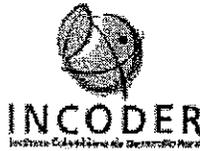
Como observaciones se consignaron las siguientes:

«Se seleccionaron aleatoriamente 500 expedientes según el listado y los detalles anexos a esta acta y se revisaron con el apoyo de John Jairo González y Andrea Mora, contratistas de la Oficina Asesora Jurídica y la Subgerencia de Promoción.

La verificación consistió en una revisión de los expedientes físicos seleccionados del Sistema de Registro Único de Predios, sobre su organización y la inclusión de todos los documentos exigidos para su envío a las correspondientes Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. Se constató que los expedientes, en todos los estados revisados, han sido debidamente organizados y foliados y que se encuentran con todos los documentos necesarios para ser enviados a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, esto es, formulario diligenciado, documentos adicionales allegados por el solicitante u otras entidades, reporte de cruce con el IGAC y oficio remititorio.

[...]

Asimismo, concluye que con el envío a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se habilita la posibilidad de que se tomen las decisiones correspondientes, se culminen los procedimientos administrativos iniciados y se garantiza, en la medida de lo



posible, la protección pretendida por la normativa a favor de la población en condición de desplazamiento.

La Procuradora solicita la suscripción de un informe conjunto para la Corte Constitucional en cumplimiento de lo ordenado por las sentencias T-025 de 2004 y T-821 de 2007.>

Esta revisión tuvo en cuenta la segunda fase y la intención es continuar con las verificaciones aleatorias.

4.- Justificación

Este informe se rinde en cumplimiento de lo ordenado por las sentencias T-025 de 2004 y T-821 de 2007 que le imponen respectivamente, a la PGN hacer control y vigilancia sobre el cumplimiento de sus órdenes y a las entidades del SNAIPD presentar informes sobre las competencias a su cargo.

Es de anotar que la PGN constituyó en renuncia al INCODER para que procediera a llevar el Sistema de Registro Único de Predios abandonados el RUP con anterioridad a la expedición de la Ley 1152 de 2007. Asimismo, que ha estado atenta a hacerle seguimiento y gestión constante, con el fin de que este mecanismo cobre eficiencia y eficiencia.

Para lo anterior se realizaron visitas preventivas a la entidad como consta entre otras en las actas correspondientes a las visitas realizadas el 27 enero de 2006, el 1 de febrero de 2007, cuyas actas constituyen el Anexo 14 del presente Informe. En estas fechas la situación se consideró preocupante, pues no se denotaba un esfuerzo organizado para tramitar las solicitudes.

Por el contrario, según se anotó en las correspondientes actas de las visitas recientemente realizadas, se ha constatado un avance significativo que tiene como protagonista a ambas entidades, toda vez que el acompañamiento y vigilancia del Ministerio Público han sido fundamentales para que esta tarea de entrega rigurosa y organizada se pusiera en marcha.

Para constancia se firma el 23 de julio de 2008.

RODOLFO CAMPO SOTO
Gerente General INCODER

CLAUDIA CRISTINA SERRANO EVERS
Procuradora Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales

Bogota. D.C Septiembre 16 de 2008.

HONORABLES MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL.

Doctor:
MANUEL JOSE CEPEDA VARGAS
E.S.D.

T-015

Referencia: Informe sobre la situación de las Tierras de la Población víctima de desplazamiento forzado.

La Corporación Jurídica Yira Castro - CJYC, el Instituto Latinoamericano de servicios legales alternativos - ILSA, La Coordinación de la mesa De Catastro Alternativo, a través del presente escrito nos permitimos allegar a su despacho el presente informe de tierras, con el fin de dar a conocer la situación en la que se encuentran dichos bienes despojados a las familias víctimas del conflicto armado en Colombia y que se encuentran en situación de desplazamiento Forzado.

Agradecemos su gentil atención.



Cordialmente:


BLANCA IRENE LOPEZ GARZON.

campera 10 # 15-39. Oficina 507

RESTITUCION DE LAS TIERRAS DE LA POBLACION DESPLAZADA, EL GRAN RETO DE LA REPARACION EN COLOMBIA .

CONTEXTO

El Desplazamiento Forzado de Personas en Colombia, se ha constituido, durante los últimos veinte años en una grave situación de crisis humanitaria, superado en el mundo sólo por Sudán¹. Datos recientes, señalan que casi el 9% de la población total del país, ha sido desplazada a la fuerza de sus tierras o sus lugares de habitación.

Este masivo éxodo interno, ha generado además de una crisis humanitaria de enormes proporciones, una contra reforma agraria de hecho, reflejada en la concentración acelerada de la tierra² que para el año 2004 en Colombia el 0.43% de los propietarios de la tierra tenían ya el 62.91% de la superficie de la tierra cultivable en predios mayores de 500 ha³, lo cual constituye un claro ejercicio de latifundismo moderno, otra muestra palpable de la contrarreforma agraria son las cifras, incluso

¹ El crecimiento exponencial del desplazamiento forzado en Colombia, ha sido una constante histórica. En investigaciones realizadas, entre otras por el historiador PAULO OQUIST, en su libro *Violencia, Conflicto y Política en Colombia*, señala que el período llamado de Violencia, ocurrido entre 1946 a 1966, se produjeron cerca de 2.300.000 personas desplazadas; así mismo según datos recopilados por el Comité Estadounidense para Refugiados, en informe publicado el 24 de mayo de 2004, reportó que en Colombia entre 1985 a 2004, habían llegado a 2.730.000 las personas desplazadas por causas del conflicto armado, cifras sólo por debajo de Sudán y la República Democrática del Congo. Adicionalmente, DIEGO OTERO PRADA, en su libro *Las Cifras del Conflicto Colombiano*, llega a manifestar que “en principio podría afirmarse que el problema del desplazamiento interno desde 1946 a 2004, puede superar fácilmente los cinco millones y medio de personas con los datos disponibles”. Recientemente La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento- CODHES, señaló que durante un período de veinte años (1985-2004), el desplazamiento forzado llegó a cuatro millones y medio de colombianos, ocupando el segundo lugar en el mundo, luego de Sudán. A diferencia de éstas cifras, el Estado colombiano registra tan sólo desde 1995 (año en el que se crea el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada- SNAIPD) a 2004, la cifra de 1.857.572 personas. Posteriormente, en un reciente informe, señala que de 1997 a 31 de marzo de 2008, han registrado en su base de datos, la suma de 2.452.152 personas en situación de desplazamiento interno. De todos modos sea que nos basemos en las cifras producidas por el gobierno o en las alternativas, la situación de desplazamiento forzado de personas en Colombia, es verdaderamente alarmante.

² En un informe elaborado por el Banco Mundial, en agosto del 2004, titulado “Colombia: una política de tierras en transición”, señala: [la desigualdad en la tenencia de la tierra en Colombia es alta, comparada con estándares internacionales ... el uso de datos catastrales a nivel de predio permite sugerir que la inequidad en la propiedad sigue siendo alta, ya que el uso del avalúo catastral en vez de área física sólo reduce el coeficiente GINI a 0,85. En comparación con Corea con 0,35 o con Japón con 0,38. Para superar el impacto negativo de niveles tan altos de desigualdad que pueden socavar los esfuerzos de los pobres para salir de la pobreza, es necesario hacer reformas a las instituciones para que sean más abiertas, transparentes y participativas].

³ Cabrera Cifuentes, Linda María, *La concentración de la tierra en Colombia: entre la exclusión social y la violencia*. Trabajo de Grado, Maestría en Derecho Universidad Nacional de Colombia, 2008.

oficiales que dan cuenta de la magnitud de la situación; por ejemplo, según Acción Social, el 74.5% de desplazados, eran, al momento de su desplazamiento, propietarios de tierras, incluso entidades como la Conferencia Episcopal, La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento- CODHES y la Contraloría General de la República (CGR) señalan el 76%, la Conferencia Episcopal Colombiana registra el 79%, así mismo, la Contraloría General de la República, estima en 2.9 millones de hectáreas equivalentes al 5.8% de las tierras con mayor aptitud agrícola del país, las que han sido apropiadas ilegalmente. Entidades como el INCODER y el Sindicato de Trabajadores del Incora, SINTRADIN, han llegado a estimar entre 5 y 6.8 millones de hectáreas, lo que representaría hasta el 48% de las tierras más aptas para el cultivo en el país, las que han sido expropiadas a los desplazados durante los últimos veinte años⁴. Otros estudios, como por ejemplo el del Programa Mundial de Alimentos (2001) señala que el estimativo de hectáreas abandonadas por la población desplazada es de 4 millones, según el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (2007) en su documento "Catastro Alternativo, Estrategia contra la Impunidad y Herramienta para la Reparación Integral" afirma que 10 millones de hectáreas han sido abandonadas por la población víctima del desplazamiento Forzado; por otra parte, La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional la estima en 6.8 (2005)⁵. Según estudios, de la Procuraduría General de la Nación "Evaluación del Proceso de Desmovilización- 2007": Da cuenta que la mayor área de tierra abandonada por Dpto. se encuentran en: Cesar (11%, correspondiente a 2.478 Km²); Magdalena (9%, correspondiente a 2.036 Km²), Bolívar (8%, correspondiente a 1.958 Km²) y Antioquia (6%, correspondiente a 4.100 Km²). Estas cifras reflejan solo parcialmente el marco del escenario estratégico de la guerra en la práctica sistemática, masiva y generalizada del desplazamiento forzado: la apropiación de territorios y la concentración de la tierra, por medio del despojo. Estos datos apenas permiten una aproximación al esfuerzo institucional que se debe realizar para reparar el daño

⁴ El Instituto Geográfico Agustín Codazzi calcula que el 57.3% de propietarios rurales son dueños de predios de menos de 3 hectáreas, lo que representa el 1.7% del área predial rural registrada, mientras que predios con tamaños de más de 500 hectáreas, que representan el 61.2% de la superficie del área predial rural registrada tan sólo está concentrado en el 0.4% de propietarios rurales. En: IGAC, CORPOICA. Zonificación de los Conflictos de Uso de las Tierras en Colombia, Bogotá 2002.

⁵ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Proceso Nacional de Verificación. Sexto Informe a la Corte Constitucional. Bogotá, junio de 2008.

4

ocasionado. La Procuraduría General de la Nación considera que la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado le costaría al Estado entre 8 y 21 billones de pesos, circunscribiendo esta cifra a la población desplazada registrada por los cálculos oficiales⁶.

De igual forma, esta contrarreforma agraria de hecho, conllevó a un cambio de uso y explotación de la tierra, (mayor destinación a la ganadería o al pastizaje que a la agricultura⁷). Desde 1975, los economistas FRANCISCO MOSQUERA y CARLOS NARANJO a través de un estudio, ya evidenciaban la situación de acumulación de tierras y latifundismo en Colombia, en dicho documento ellos manifestaban; "Según estadísticas oficiales, un millón trescientas cincuenta mil familias campesinas poseen 6.300.000 hectáreas, mientras que 18.200 propietarios poseen 10.200.000 hectáreas, o sea que el 94.5% de los propietarios tiene el 28.6% de la tierra y el 1.3% el 46.4. Desde el punto de vista de la tenencia de la tierra, estos son los dos polos fundamentales de la contradicción en el campo colombiano... la crisis es mucho más aguda, ya que un millón de campesinos pobres posee solamente un millón trescientas mil hectáreas. En el otro extremo de la contradicción hay 636 grandes terratenientes poseedores de siete millones de hectáreas. En promedio, cada uno de estos grandes terratenientes posee más de 11.000 hectáreas, cuando cada familia campesina tiene menos de una hectárea y media para subsistir". Más recientemente, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, realizó una caracterización de la tenencia de la tierra, que fortalece la tendencia hacia la acumulación de la propiedad de la tierra en pocas manos, teniendo en cuenta las extensiones de superficie poseídas, de acuerdo con lo anterior: 94% de los propietarios del país, es decir 3.346.445 personas son titulares del 18.7% de la superficie, lo cual equivale a 12.683.460

⁶ Procuraduría General de La Nación. 2007.

⁷ Según una Encuesta Nacional Agropecuaria realizada por el DANE en 1996, el porcentaje de tierra destinada a la siembra, según tamaño de finca, es enormemente reducida en relación con el número de hectáreas. En el muestreo, se relaciona que fincas de menos de 20 hectáreas son destinadas a la agricultura el 43.3% de su área total, en contraste con aquellas fincas con más de 500 hectáreas, que sólo destinan el 1.3% de su área a la siembra. De igual forma, el estudio realizado por el Banco Mundial, reseñado en cita previa, manifiesta que: "a pesar de los altos niveles de desigualdad en la tenencia de la tierra, estimaciones recientes sugieren que sólo el 30% de la tierra con aptitud agrícola es utilizada para tal fin, aunque con importantes variaciones regionales. A su vez, más del doble del área en pastos es empleada para ganadería, con el consecuente impacto negativo para el medio ambiente ... el hecho de que hasta 1999, la subutilización de tierras agrícolas y la sobreexplotación de pastos aumentaron, sugiere que el uso especulativo de la tierra continuó ...".

hectáreas; mientras que el 1.4% de los propietarios, es decir, 48.212 personas son titulares del 65.4% de la superficie, es decir 44.260.931 hectáreas⁸.

Esta inequidad en la tenencia, uso y goce sobre la tierra (representado en la acumulación en beneficio de unos pocos, en perjuicio de unos muchos) a la cual se refieren MOSQUERA y NARANJO, en su investigación, demuestra que nos enfrentamos a una constante histórica de desigualdad social y económica, causa estructural del conflicto que padecemos⁹, como igualmente al proceso paulatino pero persistente del despojo de tierras, durante estos últimos veinte años de conflicto; han conllevado no sólo a un empobrecimiento y un deterioro de los niveles de vida digna, especialmente de la población campesina colombiana, sino también a una suerte de inseguridad alimentaria, a un radical cambio de uso del suelo en especial de su vocación agrícola¹⁰ y a un modelo inadecuado de desarrollo agrícola colombiano, muestra de ello, es un estudio realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en el año 2002, que detalla la situación de la tierra, y el mal o inadecuado uso porcentual de la misma:

⁸ MARTINEZ, M Giovanni. Cifras expuestas en la Cátedra Manuel Ancizar. Universidad Nacional de Colombia. 2007.

⁹ “El desplazamiento forzado en Colombia es una estrategia de guerra con calculados efectos sobre la estructura de tenencia de la tierra, la acumulación de la riqueza y la especulación con terrenos productivos o con alto valor real o potencia, entre otros...”. De: PEREZ, L. Una mirada empírica a los determinantes del desplazamiento forzado en Colombia.

¹⁰ Para el año de 1970, en el mismo estudio de MOSQUERA y NARANJO, se plantea que: “La tierra cultivable en Colombia son 35 millones de hectáreas, sumando las grandes extensiones de los terratenientes, los pequeños y medianos predios de los campesinos pobres y medios, las haciendas de los campesinos ricos, las propiedades y concesiones de los grandes monopolios, las sabanas comunales, los resguardos de indígenas y las posesiones estatales. De este gran total, 30 millones de hectáreas están dedicadas a ganaderías extensivas y sólo tres millones se utilizan en cultivos agrícolas. Aproximadamente 21 millones de hectáreas de las tierras ganaderas son pastos naturales. En agricultura mecanizada hay únicamente 800 mil hectáreas en las que se aplican técnicas de cultivo relativamente modernas”. Según autores como HECTOR MONDRAGON, el cambio de uso del suelo, de eminente vocación agrícola al pastizaje o a la ganadería extensiva, o al cultivo ilícito, es la muestra fehaciente de los intereses económicos de los actores armados en el despojo de tierras.

TIERRA SIN INTERVENIR	48,8%
TIERRA INTERVENIDA	51,2%
MANEJO ADECUADO (TIERRA INTERVENIDA)	37,7%
MANEJO INADECUADO (TIERRA INTERVENIDA)	59,3%
TIERRA SOBREUTILIZADA (INTERV. INADECUADA)	32,7%
TIERRA SUBUTILIZADA (INTERVE. INADECUADA)	26,6%

La relación entre el Desplazamiento Forzado, el despojo y/o abandono de tierras y la concentración del uso y de la propiedad de ésta en pocas manos en el marco del conflicto colombiano, ha sido destacada por varios estudios. Entre ellos, Ibáñez y Querubín (2004) señalan que “la ocupación territorial y el desalojo de población civil son estrategias de guerra adaptadas por los grupos armados para desocupar territorios, expandir áreas de control y apropiarse de manera violenta de las

propiedades agrícolas”; Darío Fajardo, ilustra la estrecha relación existente entre el desplazamiento forzado y la concentración de la tierra, concluyendo que el desplazamiento es más frecuente en los departamentos con mayor índice de concentración de la tierra (2002)¹¹.

Si realizáramos un mapa de las tierras abandonadas y/o despojadas, debido al desplazamiento forzado en Colombia con un simple vistazo nos daríamos cuenta que las regiones expulsoras son aquellas donde se ha incrementado la acumulación de la tierra en manos terratenientes, donde se explotan riquezas minerales para controlar estos territorios con importantes fuentes de recursos naturales o geoestratégicos es muy importante para la financiación del conflicto armado y para los intereses económicos de grandes capitales nacionales y transnacionales, por ello zonas con recursos agrícolas con alto potencial de explotación con climas y suelos de buena aptitud para emprendimientos productivos como el Urabá, las Sabanas de Córdoba, Sucre, la Sierra Nevada o el Magdalena Medio se han convertido en zonas de desplazamiento forzado o zonas expulsoras – igualmente sucede en zonas con recursos naturales de extracción como el oro, petróleo, carbón y maderables que convierten a los departamentos de Arauca, Antioquia, Cesar, Casanare y Choco en departamentos con altos índices de desplazamientos forzados. Ejemplo de ello, las cifras citadas en el estudio realizado, recientemente por la Honorable Senadora CECILIA LÓPEZ (2008), en la que se afirma que, el aumento de área cultivada de Palma Africana coincide con las regiones de mayor desplazamiento forzado de personas, las cifras registradas durante el año 2002, reflejan esta relación. De igual forma, en el marco del Tribunal Internacional de Opinión: El Desplazamiento Forzado un Crimen de Estado, convocado por la Coordinación Nacional de Desplazados – CND- realizado en Bogotá, del 21 al 23 de noviembre de 2007, un buen porcentaje de los testimonios de las víctimas, provenientes de Norte de Santander, Vichada, Casanare, Arauca, Meta, Antioquia, Chocó, Sur de Bolívar, Nariño, Cauca, Sucre, Bogotá, Cartagena, Boyacá, Valle, Eje Cafetero, Guaviare y Putumayo; señalaron que, los desplazamientos generados por motivaciones de carácter económico se realizaron en zonas en las cuales estaban en ejecución proyectos de minería y energía, como en el departamento de Chocó, donde el desplazamiento de población

¹¹ Cuadernos “Tierra Y Justicia”. Tomo1. ILSA. Bogotá. 2002.

coincidió con el incremento de la explotación de yacimientos de oro, cobre, carbón, petróleo, gas, áreas de producción de energía eléctrica, bosques y yacimientos de agua.

En distintos casos la H. Corte Constitucional ha tenido conocimiento de hechos semejantes a los anteriormente expuestos y sin embargo, aún no se ha realizado una valoración del desplazamiento forzado con la perspectiva de los intereses económicos que subyacen a los despojos. Incluso en algunos casos de manera explícita, los actores o algunos organismos como la Defensoría del Pueblo han puesto de presente esa perspectiva, pero la H. Corte ha omitido pronunciarse sobre el tema. Al respecto tenemos el caso de la sentencia T -880 de 2006 en la cual los accionantes pusieron de presente el impacto de la explotación petrolera en el desplazamiento forzado y no obstante no analizó esta problemática.

Igualmente, la Resolución Defensorial sobre la situación del Catatumbo, conocida por la Corte en el mismo caso, destaca que las zonas de explotación petrolera coinciden con regiones donde se presentan altos índices de desplazamiento forzado e incluso, generaliza esta situación más allá del Catatumbo: "los departamentos que producen el 84% de los desplazados de Colombia concentran, también, el 78% de las regalías petroleras... Cuando se anuncia un megaproyecto, especialmente energético y de comunicación, se produce la valorización de tierras, que se convierten en objeto de disputa; las personas huyen y actores locales o multinacionales pueden apropiarse de ellas o adquirirlas a costos muy bajos"¹², y sin embargo, la Corte Constitucional tampoco se pronunció al respecto.

En relación con la dimensión exorbitante del despojo/abandono de tierras por parte de la población desplazada, la respuesta del Estado en materia de restitución de Derechos sobre ésta, ha sido pobre, durante el periodo comprendido entre los años 1967 y 2006, han sido adjudicadas 1.607.543 hectáreas¹³; según el Ministerio de Agricultura, del 2002 año al 2005 fueron adjudicadas 13.463 hectáreas a un total de

¹² RESOLUCIÓN DEFENSORIAL No. 46, SITUACIÓN SOCIAL Y AMBIENTAL DE LA REGIÓN DEL CATATUMBO – NORTE DE SANTANDER Bogotá D.C, diciembre 11 de 2006.

¹³ Presentación Cátedra MANUEL ANCIZAR, Patricia Salinas. 2007. La Tierra y los Derechos de la Población Desplazada.

1486 familias desplazadas y sólo 132 proyectos productivos con recursos destinados a 198 beneficiados¹⁴, Durante el mismo periodo, la programación de inversión del Sistema Integral a la Población Desplazada, consistente en 1.3 billones de pesos, sólo se destinó, el 3.57% al Programa de Acceso a Tierras a la Población Desplazada, a cargo del INCODER. Según documento Conpes 2005. De los procesos de extinción de dominio a favor del Programa de Adjudicación de Tierras del INCODER, el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado- FRISCO prometió entregar 110 mil Ha. a Dic. de 2005, tan sólo alcanzó a entregar 18 mil Ha. (de las cuales se han entregado 7837 Ha. a desplazados y 8000 Ha. el 44% de la totalidad a empresas privadas para depósito provisional). La misma Misión de la MAPP- OEA, señala en su décimo primer informe trimestral de apoyo al proceso de paz en Colombia, su preocupación ante el lento desarrollo del proceso de restitución de bienes en aplicación de la ley 975 de 2005: "Al respecto cabe mencionar que a la fecha, el Fondo de Reparación a las Víctimas ha realizado la identificación, alistamiento, individualización y recepción de bienes de doce (12) postulados, cuyo valor se calcula en \$ 8.160.800.0000 millones de pesos. Además, se han publicado veintitrés (23) actas en la página web y las Unidades Territoriales y se ha realizado la publicación en periódicos y radiodifusión de 2.632 edictos emplazatorios. Preocupa a la Misión que, hasta la fecha, no se hayan llegado a implementar las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes".

Llama de igual forma la atención, el alto nivel de impunidad registrado en materia penal, respecto a la investigación, juzgamiento y sanción del delito de desplazamiento forzado, Desde la tipificación del delito de desplazamiento forzado en Colombia en el año 2000, el reducido número de casos denunciados, investigados y juzgados contrasta drásticamente con los millones de víctimas de esta conducta. Mientras entre los años 2002 y 2006 fueron registradas oficialmente 619.000 personas desplazadas, tan solo se inició la investigación de 6.501 casos; de ellos, llegaron a los juzgados penales 32 procesos, de los cuales 13 casos fueron fallados¹⁵. Esta constante entre la impunidad registrada en el campo de la justicia penal ordinaria y recientemente por la aplicación de la Ley 975 de 2005 revela uno

¹⁴ Informe Ministerio de Agricultura, citado en el Auto 178 de 2005, de la Corte Constitucional.

¹⁵ ACNUR. Balance de la política Pública para la atención integral del desplazamiento forzado en Colombia. Enero 2004 – abril 2007. ACNUR. Oficina para Colombia. Agosto de 2007. Pág 180.

10

de los temas privilegiados en el marco de la negociación del gobierno y los paramilitares: la invisibilización, o más bien, la sustracción de los estrados judiciales de las causas y los efectos de la contrarreforma agraria y del correlativo despojo o abandono forzado de tierras de las comunidades desplazadas, pactadas y gestadas por una alianza entre el paramilitarismo y sectores empresariales, narcotraficantes, autoridades locales y fuerza pública. Además de ello, tras la aplicación de este marco normativo, han sido amenazados y asesinados varios líderes de organizaciones de población desplazados e integrantes de las mismas, en razón de sus actividades en pro de la defensa de los derechos humanos de la población desplazada¹⁶.

LEGISLACION DEL DESPOJO

El más reciente cuerpo normativo en materia de la restitución del derecho a la tierra de la población desplazada, dentro del cual destacamos la Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural), recientemente demandada por inexecutable ante la Corte Constitucional por un grueso número de organizaciones de derechos humanos y organizaciones campesinas y de población desplazada, ha sido seriamente cuestionada porque refleja los intereses de quienes durante años, aprovechando el uso de la violencia, han concentrado la propiedad o la posesión de las mejores tierras del país, algunas de ellas ubicadas en lugares donde se realizarán megaproyectos y grandes inversiones. Los procedimientos previstos en esta ley consolidan el despojo de tierras de la población desplazada mediante argucias que legalizan la tenencia en manos de quienes ahora se lucran de la guerra. Aunque la ley recoge el procedimiento administrativo de protección de tierras (que había sido previamente previsto en el Decreto 2007 de 2001), el método adolece de herramientas eficaces para la recuperación de tierras, que tomen en cuenta la

¹⁶ Solamente a título enunciativo, mencionamos los siguientes líderes de población desplazada asesinados desde el 2005.

- Heilsen Escalante Pérez, asesinado por paramilitares el 14 de octubre de 2005 en Barranquilla. Miembro de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de la Población Desplazada en la ciudad de Barranquilla.
 - Melecio Lesmes, asesinado el 31 de diciembre de 2005. Miembro de la Mesa Departamental de Putumayo y de la Mesa Nacional de Atención Humanitaria.
 - Hansi Jiménez, Asesinado el 28 de enero de 2006. Líder de una organización de población desplazada.
 - Segundo Toscano, asesinado en el mes de febrero de 2006. Líder de población desplazada.
 - Euclides Causado, asesinado el 7 de marzo de 2006. Líder de población desplazada.
- Victor Olivera Benítez, Asesinado el 4 de abril de 2006. Presidente de la Asociación de Retornados Nuevo Provenir.

11

situación de exclusión social y de extrema vulnerabilidad que padecen los desplazados.

La Ley permite legalizar títulos de compraventa (escrituras públicas) que hasta el año de 1997 fueron adulterados o ilegalmente fabricados (Art. 138)¹⁷. Se trata de títulos no expedidos originariamente por el Estado, pero emitidos en notarías del país. El mismo artículo menciona que esta figura de legalización no sería aplicable respecto de terrenos o predios de población desplazada por la violencia o cuando la tenencia o posesión del demandante tenga origen en conductas de intimidación o violencia. Pero las personas desplazadas difícilmente pueden asumir los costos para la defensa de sus derechos, puesto sobreviven bajo un ambiente de vulneración sistemática de sus derechos, en muchos casos sin haber accedido a su ayuda humanitaria de emergencia luego de meses e inclusive años de desplazamiento.

Desde el año 2002, los términos de prescripción adquisitiva pasaron a ser la mitad de los tradicionales (extraordinaria de 10 años y ordinaria de 5 años). Estos términos son recogidos en la ley de desarrollo rural (Art. 137), y juegan a favor de los poseedores actuales de fundos abandonados o despojados a familias desplazadas. Pese a las disposiciones aparentemente favorables previstas en la ley¹⁸, las familias desplazadas en la práctica tienen anuladas sus capacidades de defensa en los

¹⁷ El art. 138 de la ley menciona que acreditan propiedad sobre un predio, además de los títulos originarios expedidos por el Estado, *“los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalen las leyes para la prescripción extraordinaria”*. El término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria es de 10 años (Ley 791 de 2002). Además de lo anterior, fuera de los títulos originarios del Estado, también acreditan propiedad privada sobre las tierras cualquier otra prueba mediante la cual se demuestre que el dominio del terreno salió del patrimonio del Estado. Pero la ley no hace explícitos esos medios de prueba, de suerte que de esta manera se permiten “lavar” títulos fabricados posteriormente, mediante su compraventa por el gobierno, u otras pruebas que el proyecto no menciona.

¹⁸ Ley 1152 de 2007. *“ARTÍCULO 127, PARÁGRAFO 3o. En cualquier caso, la prescripción ordinaria, la prescripción extraordinaria, los procesos de saneamiento de la propiedad y los de jurisdicción coactiva, se suspenden en beneficio de los desplazados por la violencia y mientras dure el desplazamiento forzado”*. *“ARTÍCULO 132. Los desplazados propietarios, o poseedores de predios rurales, que hayan enajenado o transferido sus derechos en condiciones tan desfavorables que hagan presumir que no hubo libertad jurídica en la celebración, podrán ejercer las acciones de nulidad, lesión enorme, rescisión o posesorias; para lo cual, la prescripción de las mismas empezará a correr cuando cese la condición de desplazamiento”*.

procedimientos judiciales de declaratoria de pertenencia, quienes tendrán la carga de demostrar que el usurpador viene ocupando la tierra de mala fe.

En este sentido es importante resaltar la poca articulación normativa, la falta de consolidación de mecanismos de protección y de restitución de bienes, que realmente protejan el derecho a la tierra de esta población víctima de desplazamiento forzado, con lo cual se les garantice el restablecimiento de sus derechos en iguales o mejores condiciones en las que se encontraban antes del desplazamiento. En esta medida, se debería buscar la consolidación de la normatividad en materia de protección de bienes, los mecanismos de protección y la restitución de los bienes abandonados por la población desplazada.

El Derecho a la restitución de las tierras y territorios de la población desplazada en Colombia.

Es importante señalar que el principio rector 18 establece básicamente que los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado y que las autoridades competentes aseguran como mínimo alojamientos esenciales y agua potable, alojamientos y vivienda básicos, vestido adecuado, servicios médicos y saneamiento esenciales, se harán esfuerzos esenciales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos.

Igualmente es significativo en este momento recordar el Principio 21 el cual señala que nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutaran de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes: "al expolio, los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, la utilización como escudos en operaciones u objetivos militares, los actos de represalia, las destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación, o uso arbitrario e ilegal.

Respecto a este tópico la Corte Constitucional en sentencia T-268 de 2003 fijo el alcance de las medidas que las autoridades están obligadas a adoptar para hacer efectivos derechos fundamentales de la población desplazada, las cuales se determinan según este alto Tribunal de acuerdo a tres parámetros principales los cuales fueron reiterados por la Corte en la sentencia T- 025 de 2004 y que son “ (i) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada (ii) Los principios rectores del desplazamiento forzado (iii) el principio de prevalencia del derecho sustancial en el contexto del estado social y de derecho”.

En sendos Autos de seguimiento la Corte Constitucional ha puesto el acento en la violación de derechos en que se constituyen los procesos de adjudicación de predios, para reubicación de población desplazada¹⁹. En ellos se anota, que la sentencia T-025 y sus autos posteriores, incluyen la normativa internacional sobre los derechos de la población desplazada (entiéndase entre otros los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y los Principios sobre Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas), principios básicos que debe atender todo Estado parte al momento de definir las políticas públicas en atención, pero especialmente en la solución definitiva del desplazamiento forzado. Solución que debe ser de carácter sostenible, digna, permanente, acompañada y monitoreada, con perspectiva diferenciada y en clave fundante de restitución de Derechos.

Respecto de los Principios Rectores de los Desplazamientos internos la Corte ha reconocido su fuerza vinculante, pues según el alto tribunal Constitucional “están basados en, y son consistentes con, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario y, por analogía, el derecho de refugiados.”, aunque no están consagrados en un tratado, por lo que son considerados parte del bloque de constitucionalidad para resolver casos concretos. En ese orden de ideas, “deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado [...] sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos

¹⁹ Al respecto remitirse a los Autos 176, 177 y 178 de 2005 y al Auto 218 de 2006.

humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución²⁰ debido a lo expuesto por la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia los principios rectores de los desplazamientos internos son un instrumento de protección de la población desplazada por excelencia y ellos se encuentran dentro de los niveles mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de la población víctima del desplazamiento forzado.

En lo atinente a la implementación de normas sobre protección de bienes, tanto rurales como urbanos esta establecida en la ley 387 de 1997 art. 19, reglamentado desde el año 2001, con el Decreto 2007 estableciendo que cuando una zona sea declarada como afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado de sus habitantes, se aplica una especie de congelamiento de las transacciones que se realicen en las oficinas de registros públicos de estas zonas, con el fin de evitar la expropiación y la coacción a los propietarios víctimas del desplazamiento.

Con la promulgación de este decreto se dio un avance significativo en la protección de los bienes abandonados por la población obligada a desplazarse, no obstante aún quedan muchos vacíos en la implementación real del Decreto por parte del Estado.

A este punto en específico nos referimos, dado que la intencionalidad positiva del decreto 2007, esta viciada por el procedimiento que se debe seguir, el cual no facilita su ejecución en cuanto a la protección de los bienes del desplazado forzado, y por el contrario, en algunos casos los requisitos para su implementación entorpecen su efectividad, por ejemplo: se debe mostrar con precisión el acervo probatorio indispensable para acreditar las calidades de poseedor, tenedor y ocupante, esta carga de la prueba le corresponde a la persona desplazada que busca la protección de su bien, situación que aumenta el nivel de riesgo de la persona y que pone de hecho su vida e integridad en peligro con este intento.

LA

Lo anterior permite que los mas expertos se aprovechen de algunos vacíos en el Decreto 2007, poniendo en practica diferentes técnicas para lograr el despojo definitivo de las tierras a la población campesina en Colombia, situación que se refleja mediante los efectos nefastos del repoblamiento sistemático de las tierras abandonadas dentro de áreas azotadas por el conflicto armado, de las que si hacen uso los actores armados.

Siguiendo este marco constitucional, tenemos que el desplazamiento forzado conlleva una múltiple violación de derechos fundamentales que correlativamente, impone al Estado, obligaciones de protección inmediata, a través de la formulación y ejecución de una política pública de atención a la población desplazada y la obligación de reparar integralmente a las víctimas respecto de la vulneración del conjunto de derechos, mediante mecanismos judiciales y administrativos de reclamación. En este sentido, sólo es posible estabilizar el orden constitucional si las autoridades competentes restablecen y/o satisfacen a la población sus derechos, en especial, en los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

En relación con la protección de derechos, puede decirse que a partir de la declaración de estado de cosas inconstitucional sobre desplazamiento forzado se obtuvieron los siguientes avances que deberían ser respetados por todas las autoridades:

- La protección ordenada por la Corte benefició no sólo a los reclamantes sino a toda la población desplazada. Esto se hizo mediante la emisión de órdenes simples y complejas, las primeras para proteger a los tutelantes y las segundas para proteger a todos los desplazados.
- El reconocimiento de estatus de fundamental a los derechos de la población desplazada, lo cual abre la posibilidad de reclamación judicial inmediata para este tipo de derechos.
- La aplicación de la "cláusula de erradicación de las injusticias presentes" como fundamento para proteger derechos sociales de la población desplazada y la cual se deriva de la obligación de progresividad que compromete a las entidades a erradicar

la desigualdad social de los sectores vulnerables y prohíbe la adopción de medidas regresivas.

-La identificación de un catálogo claro de derechos, susceptible de protección judicial y su respectivo contenido.

-La aplicación de los principios rectores sobre desplazamiento forzado de la ONU como parte del bloque de constitucionalidad.

En materia de tierras la Corte dio una importante orden que sólo recientemente sería retomada y fortalecida. Así, en la T- 025 la instancia ya le había ordenado a Acción Social la inclusión en el sistema de registro de la información relativa a los "predios rurales que posea o de los que sea propietario, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble, a fin de que con base en dicha información se proceda a dar aplicación al procedimiento y a los mecanismos de protección de tales bienes previstos en el Decreto 2007 de 2001"²¹.

En sentencia de tutela T- 821 de 2007, la Corte retoma la orden de la T-025 para proteger los bienes de la población desplazada y le reitera a Acción Social la necesidad de establecer un registro especial de derechos sobre la tierra de la población desplazada y de la obligación de solicitarle a las víctimas, la información sobre sus bienes al momento de tomar la declaración de desplazamiento. Así mismo, reconoce y protege el derecho fundamental a la restitución de la vivienda, tierra y patrimonio como componente del derecho, también fundamental a la reparación integral:

"si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental"²².

²¹ Corte Constitucional, sentencia T -025 de 2004. M.P Manuel José Cepeda. El decreto citado fue incluido en el Estatuto de Desarrollo Rural.

²² Corte Constitucional, sentencia T -821 de 2007 M.P Catalina Botero Marino.

El reconocimiento del derecho a la restitución como derecho fundamental representa, junto con la inclusión de los principios rectores de los desplazamientos internos y los principios de restitución de vivienda y patrimonio de la ONU dentro del bloque de constitucionalidad, uno de los mecanismos más importantes para la protección de derechos de la población desplazada.

La sentencia de tutela T-188 de 2007 sobre el reconocimiento del derecho fundamental a la reparación integral innovó en el sentido de ordenar la indemnización de las víctimas del caso, utilizando el Art. 25 del Decreto 2591 de 1991²³, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo quien tenía la obligación de prestar asistencia a la víctima y designarle un apoderado judicial gratuitamente²⁴.

Así mismo, De acuerdo con los principios rectores de restitución de viviendas y de patrimonio con motivo de regreso de los refugiados y desplazados internos de Naciones Unidas²⁵, los desplazados tienen derecho a que se les garantice el derecho a la restitución de "las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial" (principio N° 2.1). En este sentido, los desplazados al haber sido expulsados de sus tierras, tienen de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a la restitución de sus bienes. El derecho a la restitución es el medio preferente para reparar en los casos de

²³ ARTICULO 25. INDEMNIZACIONES Y COSTAS. Cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, y la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, además de lo dispuesto en los dos artículos anteriores, en el fallo que conceda la tutela el juez, de oficio, tiene la potestad de ordenar en abstracto la indemnización del daño emergente causado si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho así como el pago de las costas del proceso. La liquidación del mismo y de los demás perjuicios se hará ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o ante el juez competente, por el trámite incidental, dentro de los seis meses siguientes, para lo cual el juez que hubiere conocido de la tutela remitirá inmediatamente copia de toda la actuación.

La condena será contra la entidad de que dependa el demandado y solidariamente contra éste, si se considera que ha mediado dolo o culpa grave de su parte, todo ello sin perjuicio de las demás responsabilidades administrativas, civiles o penales en que haya incurrido.

Si la tutela fuere rechazada o denegada por el juez, éste condenará al solicitante al pago de las costas cuando estimare fundadamente que incurrió en temeridad. Decreto 2591 de 1991.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia T- 188 de 2007 M.P Álvaro Tafur Galvis.

²⁵ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos 57° período de sesiones, E/CN.4/Sub.2/2005/17 del 28 de junio de 2005.

desplazamiento, dentro del concepto de justicia restitutiva (principio N° 2.2) y la indemnización es un mecanismo complementario y debe aplicarse sólo cuando la restitución resulte imposible. Esto sin perjuicio de las indemnizaciones por concepto de otro tipo de daños.

Algunos de los elementos centrales de los principios de restitución de viviendas y patrimonio:

- Tienen como principio fundante, la prohibición de todo acto de discriminación.
- Reconocen la restitución de cualquier "vivienda, tierra o bien".
- Establecen la restitución como medio prioritario y preferente de reparación.
- Comprometen al Estado con la obligación de garantizar las restituciones independientemente de la responsabilidad de los victimarios.
- Incluyen dentro de los derechos susceptibles de protección la "seguridad jurídica de la tenencia, el uso y control de las viviendas, las tierras y el patrimonio, y al correspondiente acceso".
- Disponen que el derecho a la restitución y en general a la reparación es independiente del eventual retorno.
- Exigen que los procedimientos para reclamaciones deben ser justos, oportunos, eficaces, accesibles y gratuitos y que sean acordes con la normatividad internacional de los derechos humano. También establecen la necesidad de brindar apoyo jurídico gratuito a las víctimas.
- Prevén la posibilidad de establecer reclamaciones colectivas de restitución.
- Piden al Estado "adoptar la presunción de pleno derecho" sobre la causalidad violenta del desplazamiento y en consecuencia reconocer la restitución de viviendas, tierras y patrimonio de los desplazados. Esto como mecanismo de protección de los derechos sobre la tierra de las víctimas.

Es importante recordar que estos principios hacen parte del bloque de constitucionalidad²⁶.

En este sentido la Corporación Jurídica Yira Castro, el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos- ILSA , y la Mesa de Catastro Alternativo del Despojo,

²⁶ Ver por ejemplo, Corte Constitucional, sentencia T- 821 de 2007. M.P Catalina Botero Marino.

espacio éste último, en el que confluyen varias organizaciones de población desplazada, movimientos sociales, indígenas y campesinos, bajo la coordinación del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, hemos documentado los casos y tramitado las denuncias realizadas por varias comunidades y familias en situación de desplazamiento forzado, que han sido victimas del despojo de sus tierras a través de diversos mecanismos.

FRENTE A LA SITUACIÓN DE LAS TIERRAS DESPOJADAS EN ALGUNOS DEPARTAMENTOS.

EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE²⁷:

- El desplazamiento de población y el despojo o abandono forzado de tierras

El desplazamiento de población, el despojo o abandono forzado de tierras y la apropiación ilegal de tierras por parte del paramilitarismo en la región de los Montes de María, hacen parte de los medios empleados para asegurar el dominio territorial, el poder económico y el control de estos grupos sobre la zona. A estos medios se sumó la alianza entre el narcotráfico y el paramilitarismo que encuentra al menos dos manifestaciones: el reparto de la concentración de la tierra en la región de los Montes de María a partir de los años 80s²⁸, y la expansión y consolidación de rutas del narcotráfico a través de vías centrales y corredores naturales.

El saldo de la correlación de fuerza de los actores armados y la economía ilegal en la región, es una interminable lista de violaciones a los derechos humanos que originan el desplazamiento de la población –considerado crimen de lesa humanidad – y el abandono forzado o el despojo de la tierra en diversas modalidades:

²⁷ El contexto que se presenta a continuación sobre el desplazamiento forzado en el Departamento de Sucre, constituye un documento de investigación preliminar elaborado por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA.

²⁸ “Durante los años 80, narcotraficantes empezaron a comprar grandes extensiones de tierra en la zona, especialmente en las zonas planas de los municipios de Tolú, Tohviejo, San Onofre, Palmito y Sampués”. En: Ficha Técnica Situación Humanitaria Región de los Montes de María. Sala de Situación Humanitaria. Marzo 2005. UN- Colombia. Humanitarian Situation Room.. Doc pdf.

- anterior al desplazamiento, mediante la firma obligada de documentos en los que se traspasa la propiedad de la tierra a algún actor armado.

- posterior al desplazamiento, a través del abandono de la tierra por presiones o amenazas –directas o indirectas - de los actores armados. En estos casos los actores armados toman posesión de estas tierras, o permiten la posesión u ocupación de terceros, o “legalizan” el derecho de propiedad sobre estas tierras con la colaboración de las autoridades e instituciones locales.

La dinámica de apropiación ilegal de la tierra y el control ejercido sobre algunas autoridades e instituciones locales, por parte de los actores armados que operan en la región de los Montes de María, encuentra también relación con el desarrollo de proyectos económicos regionales²⁹, que posibilitarían la permanencia de las estructuras paramilitares no desmovilizadas en la zona, asegurarían la continuidad del dominio de las vías de comunicación y perpetuarían la lógica de concentración de tierras.

La exploración de este escenario de acumulación ilegal de tierras, mantenimiento del control territorial y estratégico de la región, en ocasiones revestida bajo la apariencia de legalidad, estaría develando un nuevo mapa de propietarios de grandes extensiones de terrenos anteriormente dedicados a la ganadería extensiva y a la agricultura principalmente de yuca. A partir de los años 90 se insertó una nueva variable al mapa de las relaciones con la tierra en la región de los Montes de María, mediante la adquisición y subdivisión de grandes fincas, a través del incora (actualmente Incoder). El acceso a estos terrenos propició el desarrollo de cultivos de pancoger, muchos de los cuáles se encuentran actualmente abandonados; sin haberse surtido siquiera los trámites para la adjudicación, debido al continuo desplazamiento de campesinos y a la escasa posibilidad de retomar su relación con la tierra y con las actividades que tradicionalmente desempeñaban. Durante el año 2006 se denunció el reparto de estas tierras a paramilitares que pretendieron simular

²⁹ 1. Subregión de la Mojan: regulación de los ríos y de espejos de agua; construcción de vías según Plan 2005 .
2. Sabana: Construcción de la planta de alcohol carburante a base de yuca.
3. Los Montes de María: Proyecto de desarrollo regional integral. Cultivo de Palma africana.
4. Golfo de Morrosquillo: turismo selecto y transporte de droga.

la condición de desplazados buscando la adjudicación de predios incorados, como una nueva forma de apropiación paulatina y progresiva de la tierra en la región.

▪ **Legalización de tierras del paramilitarismo:**

El control del paramilitarismo y la apropiación de tierras en el Departamento de Sucre, se consolidó a través de la legalización de predios obtenidos ilícitamente mediante procesos fraudulentos en las notarias; esta práctica quedó en evidencia al ser capturado en octubre del 2006 el notario de San Onofre, Ricardo Palomino Otero y su secretaria Ana Miguelina Blanco, acusados de falsedad ideológica y material en documento público, prevaricato por acción, desplazamiento forzado y concierto para delinquir³⁰. La expedición de otras órdenes de captura durante el 2006 revelaron otra faceta de la apropiación paramilitar de tierras en el Departamento, el diputado Nelson Stand Berrío, condenado por el delito de concierto para delinquir, se encuentra actualmente sindicado por el delito de testaferrato, por la presunta legalización de predios y propiedades ubicados en el Departamento a favor de alias Cadena.

Los vínculos de los empresarios de la zona con el paramilitarismo han salido a luz pública también a partir de la captura de Ricardo Ayala Bertel, representante legal de la Sociedad Comercializadora de la Sabana, empresa que contrataba con las alcaldías de la subregión Golfo de Morrosquillo y que servía de testaferrato del paramilitarismo. A lo anterior se suman nuevas investigaciones de la fiscalía³¹, originadas en varios documentos que revelarían la legalización de al menos 300 hectáreas de la Finca "El Porvenir" , a sólo cuatro kilómetros de San Onofre, la suscripción de documentos falsos, esta vez a manos de varios difuntos, alimentarían la cifra de apropiación y legalización de tierras por parte del paramilitarismo.

- **Los nexos entre el paramilitarismo y la política**

³⁰ "Capturado Notario de San Onofre."En: <http://www.elpais.com.co/historico/oct252006/NAL/nal4.html>

³¹En: Página Web Fuerza Aerea Colombiana. www.fac.mil.co/imprimir.php?idcategoria=15013&.Fuente: El Tiempo. Sf.

La apropiación de tierras por parte del paramilitarismo en la región de los Montes de María, además de obedecer a la dinámica local del conflicto, encuentra un elemento fundamental para su consolidación en la influencia ejercida por este actor armado sobre las autoridades e instituciones de distintos municipios de los Departamentos de Bolívar y Sucre; además de los presuntos vínculos –actualmente investigados – de este actor armado con algunos congresistas, la excesiva generosidad del gobierno durante el proceso de paz con éste actor armado, explicaría el porque de leyes hechas a la medida de los paramilitares desmovilizados (y sin desmovilizar) en franco desconocimiento de la población víctima del conflicto armado.

Los nexos entre paramilitarismo y política que durante la década de los 90's se consolidaron y arraigaron en varias regiones del país, tuvieron en la Costa Atlántica y específicamente en el Departamento de Sucre un escenario propicio para el surgimiento de la llamada para - política. Aunque desde finales del 90 las autoridades tenían conocimiento de estos hechos, las investigaciones habían sido archivadas o inexplicablemente dilatadas denotando un claro acto de complicidad y permisión con quienes conjuntamente ejercían dominio armado, político, institucional, económico y social en la zona.

Los hallazgos del "computador de Jorge 40", difundidos por los medios de comunicación nacional durante el segundo semestre del 2006, removieron el pasado y expusieron el presente de la para - política con lujo de detalle. Entre otras informaciones la nutrida base de datos del Jefe Paramilitar reveló sin tapujos el mapa del dominio de la política local y nacional por parte del paramilitarismo, su influencia en instituciones como la registraduría y la fiscalía, listados interminables de amenazados, extorsionados, secuestrados y asesinados y el informe de consolidación de las respectivas órdenes.

Algunos hechos cuya ocurrencia aparece registrada en los archivos del computador de Jorge 40, ya habían sido denunciados por las víctimas o por sus familiares, otros persistían en la región bajo un silencio cómplice e intimidador, y la mayoría de ellos fueron condenados al olvido al destruirse la pruebas y ser eliminados los testigos, finalmente una mínima parte de estos hechos ha sido recordada con dificultad en las

versiones libres de los paramilitares en el marco de los procesos de la Ley 975 de 2005.

El caso de Sucre, claro ejemplo de la relación entre la política y el paramilitarismo en el país, fue analizado por el Representante a la Cámara Gustavo Petro, en el marco del Debate sobre Paramilitarismo y Política realizado el 18 de mayo de 2007; según el Representante el País ha vivido durante décadas en un conflicto entre el Estado de Derecho y los poderes mafiosos locales representados por las élites económicas, dirigentes políticos y ejércitos privados articulados bajo una serie de objetivos comunes: *1. Controlar por la vía del terror a la sociedad en la cual se asientan. 2. Eliminar todo tipo de diferencias político, religiosas, etc 3. El enriquecimiento ilícito, la depredación y la captación de los recursos públicos, los recursos naturales, las tierras y la cocaína.*³² A estos objetivos se suman los vínculos de algunos políticos del departamento en la conformación del paramilitarismo, consolidando el dominio del poder político en la región.

La primera manifestación del poder local del paramilitarismo en el Departamento de Sucre se registró durante las elecciones de 1997, al finalizar jornada electoral para la elección del Gobernador el conteo final anunciaba el triunfo de Edgar Martínez Romero, con 7.000 votos de ventaja sobre su contrincante; sin embargo al día siguiente el candidato apoyado por Alvaro García , Julio Morris Taboada apareció como Gobernador electo por una ventaja de 2000 votos³³, a esa noticia se sumó la del asesinato el 19 de noviembre de la jurado de votación que tenía el consolidado de los dato electorales en San Onofre:

A finales del 2006 la Fiscalía General de la Nación dictó medida de aseguramiento contra cuatro diputados de la Asamblea Departamental de Sucre: Nelson Stanp, Angel Villareal, Guillermo Villa y Walberto Estrada, por presuntos vínculos con el paramilitarismo; a su vez, la Corte Suprema de Justicia profirió medida de aseguramiento contra los Senadores Alvaro García Romero, Jairo Merlano, y contra

³² Texto del Discurso Pronunciado por el Representante a la Cámara Gustavo Petro, en el marco del debate sobre paramilitarismo y política en el Departamento de Sucre. Bogotá, 18 de Mayo del 2007.

³³ Fuente: http://www.eltiempo.com/tiempoimpreso/edicionimpresa/gente/2006-12-27/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3381223.html

el representante Erick Morris, pertenecientes a la coalición uribista, acusados de promover y financiar grupos paramilitares en la región. El proceso contra García por vínculos con el paramilitarismo en la consolidación del poder político dejó al descubierto el control paramilitar en varios escenarios - Gobernación, Asamblea y Alcaldías Municipales y Registraduría Departamental Aunque sobre estos hechos se habían abierto investigaciones al Senador García en el Departamento y en Bogotá por paramilitarismo, todas fueron archivadas debido al control del poder local y la infiltración en diferentes instituciones de este actor armado.

La información descrita anteriormente fue documentada de manera detallada a través de la aplicación de la metodología de Catastro Alternativo del Despojo, buscando desarrollar una de las estrategias de Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, mediante la documentación de casos de desplazamiento forzado y de abandono o despojo de tierras en San Onofre, corregimiento de Palo Alto a través de un proceso que comprendió: i) la identificación y recopilación de mapas y fuentes documentales de carácter institucional sobre la propiedad de la tierra, cambios en la historia jurídica de los bienes inmuebles y en el uso del suelo; ii) el análisis del contexto del desplazamiento forzado, el despojo o abandono forzado de tierras desde una perspectiva histórica iii) la participación de la comunidad en el diligenciamiento de encuestas y en el desarrollo de entrevistas, medios para el registro de la memoria colectiva, y aportes fundamentales en el proceso de construcción de fuentes de información primarias acerca de los actores del desplazamiento, los mecanismos de despojo o abandono forzado de tierras, la legalización del despojo, y los cambios en la historia jurídica del bien, entre otros aspectos.

El análisis que se presenta a continuación³⁴, se basa en la información recolectada en la visita realizada al municipio de San Onofre y al corregimiento de Palo Alto, los días del 24 al 28 de febrero de 2008, y a entrevistas en Bogotá con líderes desplazados del mismo municipio. La información recolectada fue muy puntual por el

³⁴ Fuente: Ángel Arellano. Cartógrafo Social - Equipo Técnico Catastro Alternativo del Despojo. Documento preliminar: "CORREGIMIENTO DE PALO ALTO, MUNICIPIO DE SAN ONOFRE - SUCRE - DETALLE PRODUCTO FINALIZACIÓN HERRAMIENTA ENCUESTA" (2008). Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado.

número de personas sobre los cuales se realizó la encuesta (27 encuestados), pero dicha información, adicional a algunas entrevistas personalizadas, y conversaciones con algunas personas en condición de desplazamiento, permiten identificar aspectos importantes en el entendimiento del fenómeno del desplazamiento forzado en el municipio y sobre el despojo de tierras que se ha presentado. Este trabajo fue realizado por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (2008), y acompañado por varias organizaciones sociales, campesinas, de desplazados y Organismos no gubernamentales regionales y nacionales.

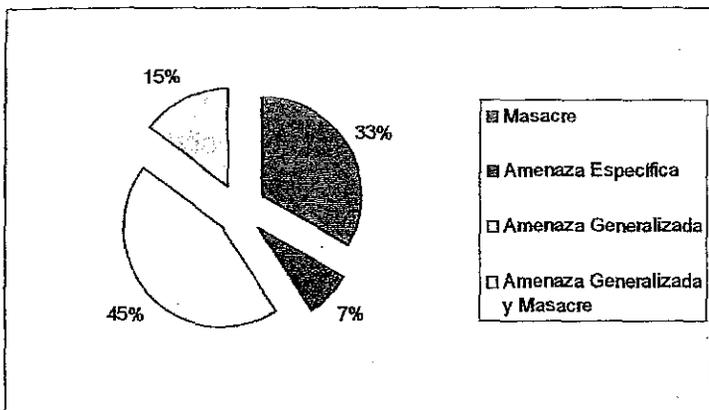
Datos arrojados por las entrevistas, conversaciones y encuestas realizadas:

Causa y año de desplazamiento

Del total de encuestados, la mayoría, el 81%, admitió ser desplazado a partir del año 2000, año en el que se presentó la masacre en el corregimiento de Palo Alto, la fecha exacta en que ocurrió este hecho y que es muy bien recordada por la población, es el 30 de abril. En esa fecha, cuentan las personas, un grupo armado de las AUC, esperó en el camino que conduce de Palo Alto a Buenos Aires, sobre la intersección que lleva a la vereda Pita Capacho No. 2, allí, reunieron en una casa de una finca ubicada sobre el camino, a un grupo de 200 personas aproximadamente, de todos aquellos que pasaban por ahí. En la reunión, según un poblador que estuvo, *los paramilitares recomendaron a la población abandonar la zona, con la amenaza de que en El Salado³⁵, habían matado varios campesinos, sin realizar un solo disparo.* Ese día, los paramilitares seleccionaron cinco personas de las que estaban reunidas, se las llevaron y las mataron.

Gráfico 1. Causa de desplazamiento

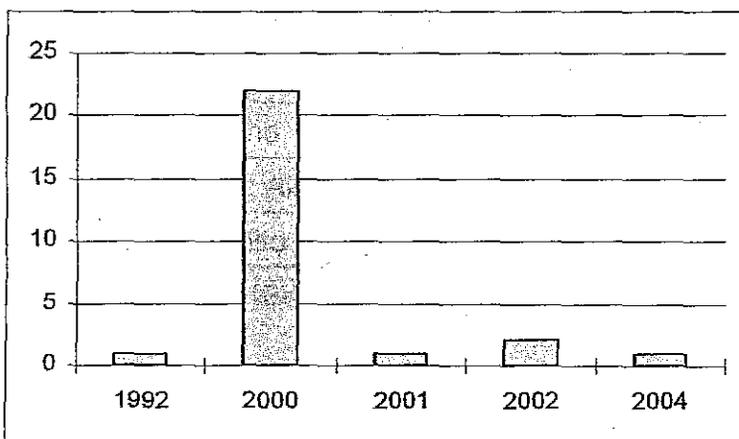
³⁵ Esta masacre fue una de las más crueles realizadas por las AUC en febrero de 2000. El corregimiento de El Salado se encuentra en el municipio del Carmen de Bolívar, en el departamento de Bolívar, al nororiente de San Onofre.



Fuente: Encuesta Proyecto Catastro Alternativo

A raíz de este hecho, la mayoría de encuestados reconocen el momento de su desplazamiento y la causa principal del abandono. Aunque en información recogida en conversaciones, las personas aseguran que el asedio de este grupo a la población había comenzado con anterioridad y, que a partir de finales de la década del 90 ya se presentaban asesinatos selectivos.

Gráfico No. 2 Numero de casos de desplazamiento por año



Fuente: Encuesta Proyecto Catastro Alternativo

Sobre los agentes causantes del desplazamiento, 19 de los 27 encuestados manifiestan tener conocimiento que su desplazamiento fue causado por las Autodefensa Unidas de Colombia, los ocho restantes manifiestan no saberlo o no responden a la pregunta.

Lugar de expulsión y ubicación actual

Dentro de los datos arrojados por la encuesta, se presenta que toda la población fue expulsada de la zona rural del municipio, y que las veredas de las cuales fueron expulsadas pertenecen al área de influencia de los corregimientos de Palo Alto, Buenos Aires y Pajonalito. Las veredas y corregimientos de las cuales provienen las personas en condición de desplazamiento son:

Tabla No. 1 Lugar de expulsión y número de casos

LUGAR	TIPO	No. CASOS
Bocas de Maria	Vereda	6
Pita Capacho No. 2	Vereda	5
Capote No 1	Vereda	3
Capote No 2	Vereda	2
Bocas de Maria 2	Vereda	1
Los Negros	Vereda	1
Sincelejito	Vereda	1
La Lucha	Vereda	1
Buenos Aires	Corregimiento	6
Pajonalito	Corregimiento	1

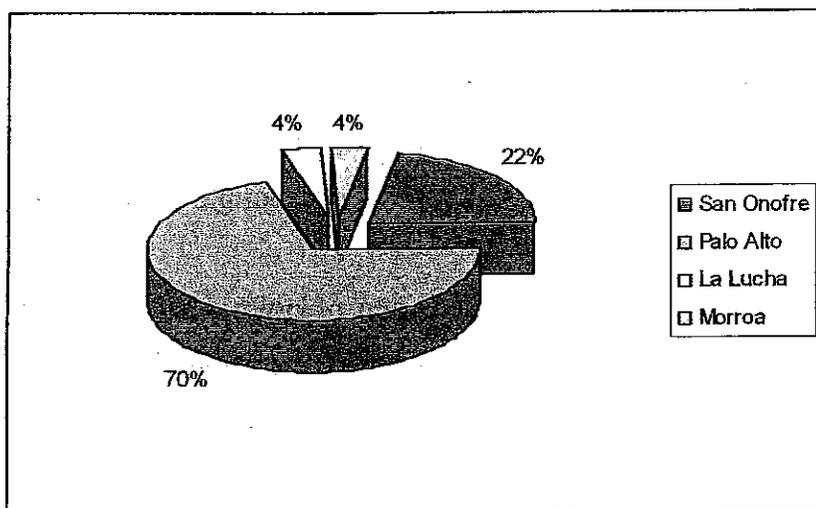
Fuente: Encuesta Proyecto Catastro Alternativo

La mayoría de encuestados se encuentra viviendo actualmente en el corregimiento de Palo Alto, le siguen en cantidad los que viven en el casco urbano de San Onofre. Por información suministrada por líderes de desplazados de la zona, se presume que ese es el comportamiento generalizado de la población en la zona de estudio, pues según información dada por los líderes, en Palo Alto existen alrededor de 200 familias desplazadas y en San Onofre alrededor de 150.

Solo dos de las 27 personas residen actualmente en lugares diferentes, una en la vereda la Lucha del municipio de San Onofre y otra, en el municipio de Morroa

ubicado al sur de Sincelejo. Es importante señalar que, por información suministrada por la población desplazada, gran cantidad de población desplazada se movilizó a las ciudades de Cartagena, Sincelejo y Bogotá, las dos últimas en menor medida, y también residen personas desplazadas de San Onofre en Venezuela.

Gráfico No. 3. Distribución porcentual de las personas según lugar de residencia actual



Fuente: Encuesta Proyecto Catastro Alternativo

Derecho sobre la tierra

San Onofre ha sido un municipio con una tendencia alta al desplazamiento, hasta 2006 la cifra era de 13157³⁶ personas desplazadas. No es un secreto que tras este fenómeno se encuentra una estrategia sistemática de despojo de tierras. La importancia de la muestra tomada en Palo Alto sobre las tierras, es que, según información de los encuestados sobre el tamaño en área de sus predios, esta cifra es superior a las 1.500 hectáreas tan solo en una pequeña muestra de 27 encuestados. Relacionado con el área que abarcan los tres corregimientos sobre los cuales se ha tomado la muestra, que es aproximadamente de 5901 has, la muestra tomada en el municipio representa un 26% de las tierras en estudio. y relacionado con el total de

³⁶ Vicepresidencia de la República. Observatorio del programa presidencial DDHH y DIH. Diagnóstico Departamental Sucre. 2007

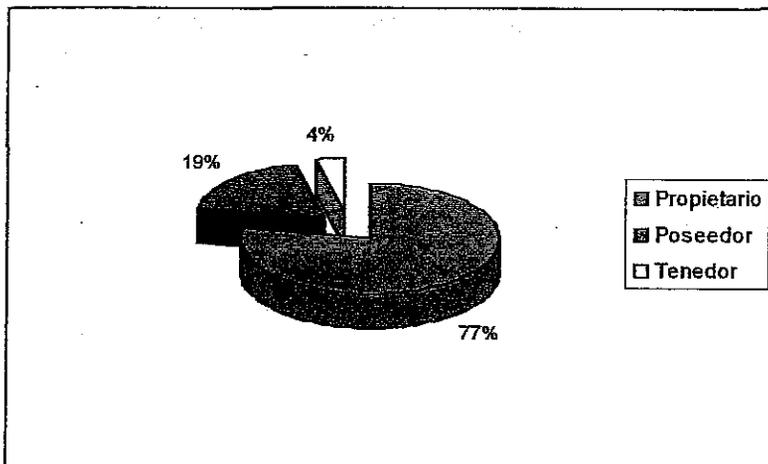
hectáreas que conforman el municipio, 110.200, la muestra representa el 1.4% del total del municipio.

Teniendo en cuenta que en el corregimiento de Palo Alto existe una asociación de desplazados, al igual que en el casco urbano de San Onofre, y que la mayoría de personas vinculadas a estas asociaciones no ha sido encuestada, es interesante la perspectiva que se genera en torno a la cantidad de tierra relacionada al fenómeno del desplazamiento en el municipio.

Por información de la misma población, se conoció que gran parte de los desplazados del municipio de San Onofre se encuentran en Cartagena, Sincelejo y Venezuela, y algunos en Bogotá.

En cuanto a la relación con la tierra el 100% de los encuestados manifestó tener relación con ella. La mayoría de los encuestados son propietarios. (21 propietarios, 5 poseedores y 1 tenedor - arriendo). El 96% de los encuestados manifestó tener documentos que los relacionan con el predio.

Grafica No. 4. Distribución porcentual de la relación con la tierra en el grupo de encuestados



Fuente: Encuesta Proyecto Catastro Alternativo

Tabla No. 2. Documentos que manifestaron tener los

encuestados en su relación con la tierra

DOCUMENTOS	No. CASOS
Escritura Pública*	9
Escritura Pública y Certificado de Tradición y Libertad	5
Certificado de Tradición y Libertad	5
Sin documento	1
Otros**	7

Fuente: Encuesta Proyecto Catastro Alternativo

* Una sin registrar y la otra a nombre del padre

** Documentos privados, promesa de compra y venta, contrato arrendamiento

La encuesta también arroja datos sobre el año a partir del cual iniciaron el vinculo con el predio las personas encuestadas.

Tabla No. 3 Año que inició el
vínculo con el predio

AÑO	No. CASOS
1930	1
1963	1
1977	1
1980	4
1985	2
1990	1
1992	1
1994	3
1996	1
1997	2
1998	1
1999	1
NS /	
NR*	8

Fuente: Encuesta Proyecto Catastro Alternativo

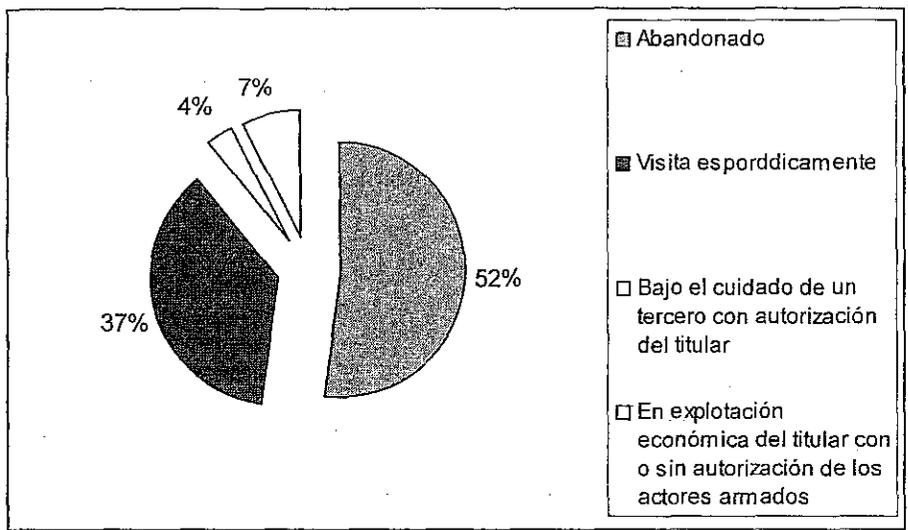
* No sabe o no responde

Situación actual de desplazamiento

La situación actual del uso de los predios según las personas encuestadas marca dos tendencias, el abandono total del predio, y las visitas esporádicas sobre él ya sea por intermedio del grupo familiar o por un tercero. Solo en un caso se presenta el hecho de que la persona manifiesta vivir en su predio, pero lo hace con incertidumbre de lo que pueda ocurrirle a él y a su familia.

En 8 de los 27 casos, los encuestados manifiestan haber realizado o estar realizando actividades parciales sobre su predio, relacionadas con la preparación de la tierra para poder cosechar.

Grafica No. 5. Distribución porcentual del estado actual de los predios por parte del grupo de encuestados

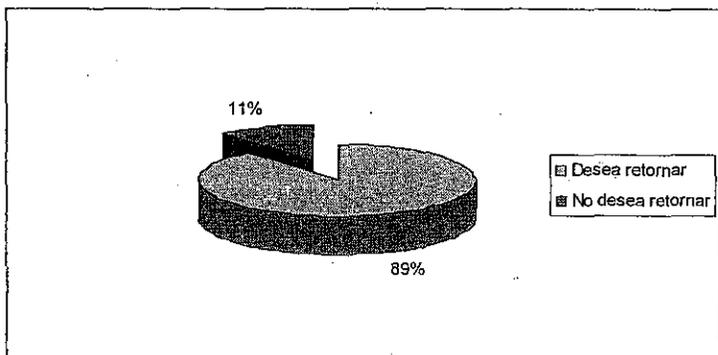


Fuente: Encuesta Proyecto Catastro Alternativo

De los 27 encuestados solamente dos han realizado trámite de protección de su predio. En cuanto a la intención de retorno de los encuestados y su grupo familiar al predio, la mayoría (89%) manifestó el deseo de retornar, pero manifiestan que no existen las condiciones para el retorno. Factores como la seguridad, la promesa hecha por el Estado de la instalación de un Batallón de Montaña en la Zona de los Montes de María y la falta de recursos para trabajar la tierra, persisten en la población como barreras para la realización del retorno.

Un dato importante, relacionado con los predios de las personas encuestadas es que el 22% de los encuestados manifiesta miedo por la posible existencia de minas antipersona en la zona.

Grafica No. 6 Distribución porcentual del deseo de retorno en la población encuestada



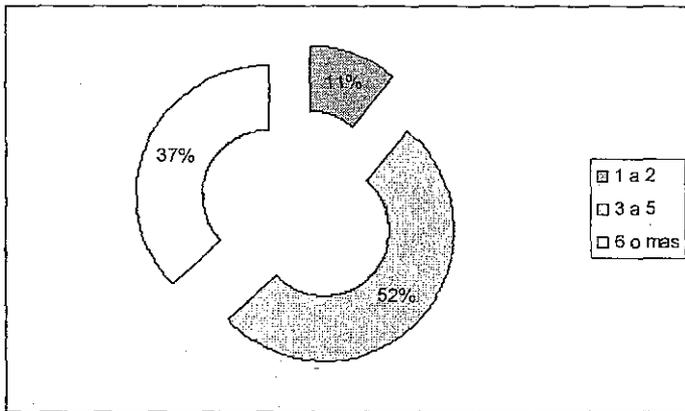
Fuente: Encuesta Proyecto Catastro Alternativo

En cuanto al registro de personas como población en condición de desplazamiento, las cifras demuestran que solo el 52% manifestó estar inscrita en el Sistema Único de Registro – SUR, y tan solo 2 de los 27 encuestados manifestaron haber hecho la solicitud protección de predios

Composición familiar

La población en condición de desplazamiento encuestada manifestó que debido a este fenómeno sus familias se han desintegrado. Actualmente se presenta una composición generalizada de más de 3 miembros por familia.

Gráfica No. 7 Distribución porcentual según numero de personas que conforman el núcleo familiar en la actualidad



Fuente: Encuesta Proyecto Catastro Alternativo

Para finalizar, dentro de la población encuestada existe alta proporción de personas de la tercera edad.

	HOMBRE	MUJER
17 -59	40%	4%
60 o mas	52%	4%

La información detallada anteriormente, lograda con la participación de la población desplazada de Palo Alto y San Onofre, permitió identificar varios casos sobre despojo de tierras en el municipio de San Onofre, algunos de los cuales se describirán a continuación:

1. CASO DE LA FAMILIA WILCHES BLANCO EN EL MUNICIPIO DE SAN ONOFRE, DEPARTAMENTO DE SUCRE:

Desde el año 1998 el señor MAFALDO WILCHES y su familia fueron víctimas de amenazas, persecución, secuestro, Homicidios y finalmente la desaparición de uno de sus hijos, estos hechos sucedieron con la finalidad de desplazarlos de la finca NUEVO MUNDO, finca que cultivaba, explotaba y donde vivía el señor MAFALDO WILCHES y sus hijos.

En el mes de marzo del año 2001, el cuidadero de la finca "La Mulita", el señor ARNOL VILLALBA BERRIO fue asesinado, esta finca la tenía el señor MAFALDO WILCHES en arriendo.

Para el mes de septiembre del 2002 el ganado que había quedado en dicho predio fue hurtado.

EL SEÑOR MAFALDO WILCHES Y SU HIJO JUAN IGNACIO WILCHES a nombre de quien figuraba la propiedad, tenían hipotecada la finca, pero para cancelar dicha hipoteca, estaban tramitando el pago de la misma a través del programa de gobierno " Programa de Reactivación Agropecuaria - PRAN" del cual ya habían salido beneficiarios, y para finiquitar dicho trámite adelantaban las gestiones pertinentes; cuando se enteraron por terceros que el bien había sido rematado entre los días 18 al 21 de noviembre de 2002.

A pesar de que la finca había salido favorecida con el Programa de Reactivación Agropecuaria - PRAN, y el plazo aun no se le había vencido, de manera muy irregular se llevo a cabo el "supuesto remate"; en el cual no se permitió que hubieran otros postulantes, ya que a quienes lo intentaron les dijeron que esa finca era para

RODRIGO MERCADO PELUFO "alias Cadena" temible comandante Paramilitar de la zona, por otra parte se hizo el remate sin que la familia WILCHES BLANCO se enteraran de lo que estaba sucediendo.

Uno de sus hijos de nombre MAURICIO WILCHES BLANCO, quien se entero del supuesto remate de la finca nuevo mundo, se puso al frente de la investigación para saber que era lo que había sucedido y como era que se había adelantado dicho "remate".

Pero desafortunadamente a los pocos días de haberse realizado el "remate" de la finca nuevo mundo, el joven MAURICIO BLANCO WILCHES, fue desaparecido (21 de octubre del año 2002), sin que hasta la fecha su familia conozca de su paradero.

Debido a los hechos de amenazas, de la desaparición de su hijo y del supuesto remate de la finca NUEVO MUNDO, el señor MAFALDO WILCHES se tuvo que desplazar forzadamente de la finca que aparecía a nombre de su hijo JUAN IGNACIO WILCHES, pero que él explotaba económicamente y donde devengaba el sustento de él y de su familia.

Finalmente después de que el señor MAFALDO WILCHES, se viera obligado a desplazarse forzadamente, y luego de que el Ex Diputado NELSON STAN BERRIO, adquiriera el predio en el ya mencionado "Remate", mas exactamente el día 31 de diciembre de 2004 se llevo a cabo la suscripción de una nueva escritura la No. 208 en la Notaria Única de San Onofre, en la cual el señor NELSON STAN BERRIO vende supuestamente la finca Nuevo Mundo al señor OTONIEL DE JESÚS OCAMPO quien simula ser el comprador y que posteriormente el junto con otras personas entre ellos JOSE BLANCO BARRERA, ANDRES AVELINO BLANCO WILCHES, MAXIMILIANO BLANCO WILCHES venden esta finca al señor EDWAR RICARDO AYALA BERTEL (Cuñado de Alias cadena, comandante paramilitar de la región) en su calidad de representante legal de La comercializadora la Sabana LTDA empresa fachada de RODRIGO MERCADO PELUFFO "alias cadena", uno de los más temibles comandantes paramilitares del Bloque Héroes Montes de María.

En la investigación penal que se adelantó en la fiscalía segunda delegada ante el Juez penal del circuito especializado de Sincelejo en Sucre, se ha probado que no solamente en este predio, sino en todos los demás adquiridos por estos personajes en esta región, se cometieron varios delitos contra los propietarios y poseedores de los mismos, como amenazas, hostigamientos, coacción, homicidios y falsedad al otorgarse las mencionadas escrituras en LA NOTARIA UNICA DE SAN ONOFRE, contra cuyo Notario se profirió resolución de acusación y se encuentra con medida de aseguramiento, señor IVAN RICARDO PALOMINO OTERO y su secretaria ANA MIGUELINA BLANCO, por que en algunos de los casos se demostró que varios de los "vendedores" habían fallecido muchos años antes de la venta, se falsificaron las firmas de los supuestos vendedores con el consentimiento o anuencia del Notario del MUNICIPIO DE SAN ONOFRE y de su secretaria, en el caso de la finca donde vivía el señor MAFALDO WILCHES se traslado el domino mediante un supuesto remate que en realidad nunca existió.

De igual manera quedo claro que en algunos de los casos, los documentos de las supuestas "ventas" se habían firmado en otra ciudad, en un establecimiento comercial cualquiera y hasta allí fueron citados los "vendedores" por parte de quienes los estaban forzando a vender sus propiedades, reuniones en las que también estuvo presente o bien el Notario de San Onofre o su secretaria, para recoger las firmas de las victimas en papeles en Blanco.

En estos casos, no solamente se encuentran involucradas estas autoridades, sino que dicho despojo ha sido el producto de la concertación de un grupo de personas, autoridades, e instituciones que colaboraron y se agruparon para delinquir y facilitar la apropiación ilegal de dichos predios.

Actualmente este proceso se encuentra en etapa de juicio en la ciudad de Sincelejo, en el JUZGADO PENAL UNICO ESPECIALIZADO DE SUCRE, radicado 2007-00071-00, en condiciones que preocupan a las victimas de estos delincuentes ya que los testigos de dichos hechos tienen miedo de declarar, y además consideran que no hay imparcialidad por parte de quien adelanto la investigación (El fiscal se encuentra denunciado por otras victimas), de igual manera no se conoce por que

otras personas que están comprometidas en dichos hechos delictivos no han sido llamadas a rendir declaración y sus acciones criminales quedaran en la impunidad.

Adicionalmente LA PROCURADURÍA ha desarrollado un papel muy pasivo y poco comprometedor situación que se evidencia una vez más en las audiencias hasta ahora adelantadas, en las que no hay un papel activo por parte de la Fiscalía, Procuraduría y menos aun por parte del Juez que adelanta el juicio.

2. CASO DE LA FAMILIA ACOSTA PATERNINA EN EL MUNICIPIO DE SAN ONOFRE.

En este departamento se evidencia especialmente un mecanismo de despojo: "PROPUESTA DE COMPRA BAJO AMENAZAS". En la que el propietario recibe una "oferta" de compra por un precio muy inferior al que realmente le corresponde, si el o los propietarios se resisten a la venta, se inicia contra ellos una serie de amenazas y hostigamientos y posteriormente en algunos casos incluso el homicidio y desaparición de sus familiares, hasta que las víctimas no tienen otra opción que "vender" sus propiedades y abandonarlo todo.

La familia Acosta Paternita, estaba compuesta por OCHO HERMANOS, la cabeza de familia era su padre PAULINO ACOSTA GARCIA, se concentro en el trabajo del campo mientras que su señora Madre ORLINDA PATERNINA DE ACOSTA se dedicaba a la crianza de los hijos y a las labores del hogar.

La vida de esta familia transcurría normalmente hasta que el sujeto RODRIGO MERCADO PELUFO "Alias Cadena", Comandante del Grupo paramilitar de la zona, perteneciente al Bloque Héroes Montes de María, se intereso en la finca de la familia ACOSTA PATERNINA.

Desde ese mismo momento este Comandante Paramilitar empezó a enviar varias propuestas a través de "testaferros" para adquirir el predio, ante lo cual el señor PAULINO ACOSTA se negó a cederle sus tierras. Al no obtener una respuesta positiva por parte del Jefe del Hogar de los ACOSTA, se inicio contra ellos desde el

año de 1996, una serie de amenazas, de hostigamientos y de hechos que buscaban doblegarlos y obligarlos a "vender" su propiedad, es así como fueron víctimas de la quema de su casa, del hurto de maquinaria de la finca, de la persecución, robo de ganado, del secuestro de uno de los hijos de la familia y finalmente el homicidio del padre de los hermanos ACOSTA y quien reiteradamente se había negado a vender la finca a los paramilitares.

El día 7 de noviembre de 1996, el padre de los hermanos ACOSTA PATERNINA, fue asesinado en el Municipio de San Onofre, dentro del restaurante denominado "el Paisa".

Pero la situación para esta familia no paro ahí, a partir del año 1997 fueron hurtadas de la finca denominada LA CONSTANCIA un tractor y otros elementos fundamentales para el trabajo de la agricultura.

El 11 de abril de 1998 fueron quemadas las instalaciones de la finca y el día 22 de mayo de 1998 fue asesinado el mayordomo de la misma, señor APOLINAR JULIO, para ese mismo año fueron hurtadas 90 reses de dicha propiedad.

Luego de los hechos anteriores se continuo contra esta familia con los hostigamientos, amenazas, fueron sometidos al delito de secuestro de uno de sus miembros todo con el fin de obligarlos a vender la propiedad a miembros del grupos armados ilegales.

La familia ACOSTA PATERNINA (madre e hijos) fueron obligados por amenazas realizadas por el señor JULIO TAPIAS a firmar una escritura de venta de la finca la constancia sin conocer a quien iba dirigida dicha venta posteriormente, se supo que el supuesto comprador era el señor RUBEN GUTIRERREZ SILGADO (testafarro de Alias cadena). Es pertinente señalar que para el tramite de esta escritura no se adelanto Juicio de Sucesión como es lo correcto sino que la escritura la tuvieron que firmar los miembros de la familia que se resistían a abandonar el municipio de San Onofre, (la Madre y algunos de sus hijos), sin que el Notario de San Onofre pusiera

ninguna Objeción frente al Juicio de Sucesión que se debía adelantar y frente a la ausencia de los otros herederos que se encontraban desplazados en otro lugar.

Al efectuar esta "supuesta venta" firmaron el 1 de junio de 2005 en la Notaria Única de San Onofre una hoja en BLANCO sin conocer las condiciones y contenidos del contrato de venta, estos hechos ocurrieron con complicidad del Notario del municipio de San Onofre, señor IVAN RICARDO PALOMINO OTERO y su secretaria ANA MIGUELINA BLANCO.

Debido a todos estos hechos fueron forzados a salir desplazados de la FINCA LA CONSTANCIA Y DEL MUNICIPIO DE SAN ONOFRE ya que se les prohibió permanecer o acercarse a estos lugares bajo amenaza de muerte.

Los hermanos ACOSTA PATERNINA, decidieron tiempo después presentar denuncia por todos y cada uno de los hechos de que habían sido víctimas así como por el despojo de su finca del cual habían sido víctimas.

Por estas denuncias, LA FISCALÍA SEGUNDA ESPECIALIZADA DE SINCELEJO, ADELANTO LA RESPECTIVA INVESTIGACIÓN BAJO EL RADICADO NO. 64 444 y mediante providencia del 9 de noviembre de 2007, decidió restablecer parcialmente el derecho de dominio o de la propiedad de LA CONTANCIA en cabeza de los ACOSTA PATERNINA y declarar nula la escritura No. 072 del 1° de junio del 2005. debido a que los señores OSCAR Y MOISES ACOSTA, fueron obligados a firmar debido a los múltiples hechos de violencia contra toda su familia (sus hermanos NAYIBIS, EILEN DEL CARMEN, FRANCISCO ACOSTA PATERNINA Autorizaron a su madre ORLINA PATERNINA, para vender dichas tierras, mediante escritura 072, sin embargo dicho poder nunca existió, ya que el notario de San Onofre no necesitaba de tales formalidades para tramitar dichas escrituras, de igual manera no se permitió que se terminara el juicio de sucesión que adelantaban los hermanos ACOSTA PATERNINA, siendo que eran ocho los herederos solamente firmaron cinco las escrituras, esta situación fue corroborada por EL FISCAL SEGUNDO ESPECIALIZADO DE SINCELEJO Y DE ESTE HECHO DEJO CONSTANCIA EN LA RESOLUCIÓN DEL 9 DE NOVIEMBRE DE 2007.

En dicha resolución, el fiscal resuelve entre otras cosas: Numeral cuarto: " decretar la nulidad de la escritura No. 072 de fecha 1° de junio de 2005 de la notaria de San Onofre, así mismo se decreta la cancelación de su registro o inscripción ante la oficina de instrumentos publico de la ciudad de Sincelejo, en el folio de matricula No. 340-16958, o sea las anotaciones 12 de fecha 21/06/2005 con radicación No. 2005 – 4824 especificación compraventa y la anotación 13 de fecha 21/06/2005 de la radicación No.2005- 4824 especificación englobe o las anotaciones correspondientes a este englobe en tal sentido ofíciase".

Numeral décimo sexto: "oficiar al fiscal 21 de la unidad de extinción de dominio. Doctor ALFONSO TRILLERAS MATOMA, poniéndole en conocimiento la decisión de la fiscalía en el sentido de decretar la nulidad de la escritura No 072 del 1° de junio de 2005, así como cancelación y devolución de las tierras a sus antiguos dueños los ACOSTA PATERNINA. Para que ese despacho judicial tome las decisiones correspondientes al respecto en el radicado 4358"

Este bien quedo a nombre del sujeto RUBEN GUTIERREZ SILGADO, a través de la escritura No. 072 de la Notaria Única de San Onofre, la finca tiene una extensión de 141 hectáreas y su matricula inmobiliarias es la No. 340 -16.958. Posteriormente el sujeto RUBEN GUTIERREZ SILGADO englobo este predio a otros colindantes de la zona, con lo cual se abrió una nueva matricula inmobiliaria la No. 340- 90.916 la cual esta siendo objeto de la acción de extinción de dominio, por parte de la fiscalía 21 de lavado de activos de la ciudad de Bogota.

Dentro de la investigación que adelanto LA FISCALÍA SEGUNDA DELEGADA ANTE EL JUEZ PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE SINCELEJO, se ha establecido que los demás predios adquiridos por RUBEN GUTIERREZ SILGADO y por RODRIGO ANTONIO MERCADO PELUFO, ALIAS CADENA, en esta zona fueron adquiridos de la misma forma que LA FINCA LA CONSTANCIA, tal es el caso de la finca EL ROSARIO, Y otras fincas ubicadas en el Municipio de San Onofre y que fueron englobadas en la Matricula Inmobiliaria No. 340-90.916 de la Oficina de Registro de Sincelejo, es decir sus propietarios fueron obligados a venderle sus

bienes o a pagar con su vidas, si se negaban ha hacerlo. Algunos de ellos se encuentran aun huyendo por el temor a que estos grupos armados ilegales tomen represalias por las denuncias que han presentado por la venta forzada de sus bienes.

Pero para colmo de sus males, cuando ya creían que se había hecho justicia en su favor, el señor FRANCISCO ACOSTA denunció al fiscal que adelantaba la Instrucción, ya que según el señor ACOSTA, el fiscal RODOLFO MARTINEZ MENDOZA, le solicitó la suma de \$ 28'000.000 (VEINTIOCHO MILLONES DE PESOS) para garantizarle la entrega de la Finca LA CONSTANCIA, aduciendo el señor Fiscal, que el sujeto JORGE ORTIZ POSADA (quien supuestamente le compro LA FINCA LA CONSTANCIA a RUBEN GUTIERREZ SILGADO) le había hecho un ofrecimiento por la suma de \$ 100'000.000 (CIEN MILLONES DE PESOS) para que el proceso fuera enviado a la ciudad de Bogota a la Fiscalía 21 – Unidad de extinción de dominio. Como el señor FRANCISCO ACOSTA no pudo cumplir la exigencia del señor Fiscal. Este en providencia de fecha marzo 11 de 2008, inexplicablemente decidió revocar y modificar su decisión, por lo tanto revoco la decisión tomada frente a la nulidad de la escritura 072 de 2005, argumentando que como el bien estaba siendo afectado por un tramite de extinción de dominio en la Fiscalía 21 especializada de Bogota (unidad de extinción de dominio) este era el competente para tomar tal decisión.

En dicha resolución contraria a la proferida el 9 de noviembre del 2007, el fiscal resuelve “revocar los numerales cuarto y décimo sexto de dicho auto en consecuencia no decretar restablecimiento del derecho solicitado, ya que el predio se halla englobado, se halla embargado y secuestrado por la unidad especializada No.21 de la fiscalía para extinción del Dominio y lavado de activos, quien es autónomo frente a las acciones penales”.

Los señores FRANCISCO Y OSCAR ACOSTA, decidieron denunciar tal irregularidad el día 18 de marzo del 2008, por ello radicaron ante la DEFENSORIA DEL PUEBLO DE SINCELEJO la respectiva denuncia en contra del Fiscal, sin que hasta la fecha se tenga noticia de lo que ha sucedido con dicha denuncia.

4

Por tal razón se radico dicha acusación en la ciudad de Bogota, el día 24 de julio del 2008, ante el grupo de quejas y reclamos, Oficina de veeduría y control disciplinario interno de la Fiscalía General de la Nación, en la ciudad de Bogota, la cual de todas maneras fue remitida por competencia a la ciudad de Sincelejo.

De diversas manera se pretende despojar a la familia ACOSTA PATERNINA de su predio, es así como dentro de la investigación se conoce que el TESTAFERRO RUBEN GUTIERREZ SILGADO, le vendió la Finca LA CONSTANCIA A JORGE ALBERTO ORTÍZ y ELMER BOTIA; (es pertinente aclarar que para el tiempo de estas transacciones, RUBEN ORTIZ SILGADO se encontraba detenido en la cárcel de Sincelejo), surge entonces una supuesta "diligencia de conciliación", En un centro de conciliación en la ciudad de Medellín, en el que El predio de LA CONSTANCIA es entregado por una deuda o un supuesto préstamo hecho al señor HUMBERTO FRASSER reconocido en este proceso como testafarro de RODRIGO ANTONIO MERCADO PELUFO, ALIAS CADENA O EL PATRON, (FRASSER se desmovilizo en el año 2005, y fue asesinado en la ciudad de Sincelejo a mitad del año del 2006).

Hasta allí, los señores BOTIA y ORTÍZ, pueden ser vistos como terceros de buena fe, engañados por el señor FRASSER y RUBEN ORTIZ SILGADO, pero nuestras indagaciones nos llevan a develar su intencionalidad criminal en este proceso. Contrario a lo hecho por el despacho fiscal, que consistió en dar toda credibilidad al documento de conciliación que soportaba la versión de estos personajes, solicitamos al Ministerio del Interior y de Justicia, que nos certificara la existencia de este centro de conciliación y arbitraje el prado de Medellín, así como la calidad de conciliadora de la señora MARÍA RAQUEL RENDÓN GONZÁLEZ, con el fin de establecer si este documento era auténtico.

Para nuestra sorpresa, el Ministerio del Interior nos informa que este centro de conciliación está en proceso de cierre, pues no ha cumplido con ninguna de las exigencias del Ministerio, y se teme por parte del mismo que su constitución - la cual

es legal- haya sido con el fin de ser una fachada para justificar la expedición de documentos como el que ahora nos ocupa.

Por otro lado, a través de la página web del Ministerio del Interior y de Justicia, entidad responsable, de la vigilancia y control a estas entidades, se puede constatar que quien figura como director del centro de conciliación es el abogado ALVARO LEÓN ZAPATA ACEVEDO identificado con la cédula de ciudadanía número 15.502.135 de Copa cabana y T.P. No. 4.484 del CSJ., quien además es el único reconocido como conciliador para este centro, y quien en el documento de conciliación anexado al presente proceso, figura como apoderado del señor HUMBERTO FRASSER ORTÍZ, cargo que riñe con el de conciliador.

También fue posible verificar que la abogada que suscribe como conciliadora MARÍA RAQUEL RENDÓN GONZÁLEZ, en esta "diligencia de conciliación" no es, ni ha sido nunca, reconocida por el Ministerio como conciliadora, lo que hace totalmente falso este documento.

Si tenemos en cuenta que el documento tiene presentación personal de fecha, diciembre de 2.006, podemos concluir que este documento fue elaborado con ocasión del proceso penal iniciado en junio de 2.006, con el fin de sustraer de responsabilidad penal a los señores BOTIA y ORTÍZ, utilizando para ello, la resolución del Ministerio del Interior y de Justicia que dio vida a esta oficina de conciliación, la cual insisto, está en trámite de suspensión; dado que no ha cumplido con los requerimientos legales. Esta información puede ser verificada por el despacho, oficiando a la entidad responsable, es decir al Ministerio del Interior y de Justicia, el cual está enterado de esta irregularidad.

Sumado a lo anterior, en la misma resolución de situación jurídica, el fiscal a cargo llama la atención sobre el documento "transacción" de la finca la constancia, suscrito entre los señores BOTIA y ORTÍZ, y el abogado ALEJANDRO ARCILA GÓMEZ, quien funge como apoderado del señor RUBEN GUTIERREZ, con posterioridad a la detención del mencionado señor GUTIERREZ y al inicio de las indagaciones en contra del señor GUTIERREZ.

Estos elementos, no verificados y dados por hechos ciertos por parte del ente fiscal, debieron ser tenidos en cuenta para comprometer la responsabilidad de los señores JORGE ALBERTO ORTÍZ POSADA y ELMER BOTIA LONDOÑO en el delito de testaferrato, y no, como de manera apresurada e incluso sospechosa se hace, negando su existencia o restándoles valor, para decretar a favor de ellos, preclusión de la instrucción. Es importante, tener en cuenta la denuncia penal interpuesta por los denunciantes en este proceso, en contra del fiscal instructor, por el presunto delito de cohecho impropio, al señalar su interés de favorecer con sus decisiones a una de las partes intervinientes a cambio de prevendas económicas.

También es necesario resaltar, que pese a las referencias hechas en las múltiples diligencias de declaración recepcionadas y que comprometen a un número amplio de personas, entre las que se incluye al mismo RODRIGO CADENA, a los funcionarios de la Notario de San Onofre, entre otros, la investigación fue cerrada sin que se les vinculara, dejando impune su participación en estos hechos.

Consideramos pertinente informar que tanto la parte civil, así como las víctimas han solicitado el cambio de radicación de dicha investigación, por considerar que en la ciudad de Sincelejo no existen garantías, tampoco hay imparcialidad para esclarecer los hechos y llegar a la verdad de los mismos, pero dichas solicitudes han sido negadas.

En esta zona del país todas estas acciones obedecieron a un verdadero plan criminal planeado y desarrollado por los paramilitares pertenecientes al FRENTE HEROES DE LOS MONTES DE MARIA, quienes hacían presencia en la zona del municipio de San Onofre - Sucre, donde contaban con la colaboración de autoridades, tales como: NOTARIA, PERSONERIA, POLICIA, AUTORIDADES CIVILES Y MILITARES ETC.

La apelación presentada por la parte civil y que fue resuelta por el tribunal de Sincelejo, confirmó la decisión de primera Instancia de la Fiscalía, con lo cual los hechos violentos que ocasionaron el desplazamiento forzado y el despojo de su predio van a quedar en la más absoluta impunidad.

Actualmente este proceso se encuentra en la etapa de juicio, y correspondió el conocimiento del mismo JUZGADO PENAL UNICO ESPECIALIZADO DE SUCRE, que adelanta la causa en el caso del señor MAFALDO WILCHES y otros.

De la familia ACOSTA PATERNINA, estan reconocidos en el RUPD, los señores PAULINO. MOISES, OSCAR, FRANCISCO, PAULINA ACOSTA PATERNINA, así como su señora madre ORLINA PATERNINA DE ACOSTA, aun no han sido reconocidas como población desplazada las señoras NAYIBE Y EILEN ACOSTA PATERNINA.

3. CASO DE LA FINCA LA ALEMANIA.

Este es otro caso de despojo de bienes rurales, primero por parte de los grupos paramilitares (RODRIGO MERCADO PELUFO ALIAS RODRIGO CADENA) y luego por parte de las entidades financieras (Caja Agraria en Liquidación, Ahora Banco Agrario), por ser beneficiarios de proyectos de reforma agraria y de créditos agropecuarios, los cuales fueron incumplidos por el desplazamiento forzado de que han sido víctimas estas comunidades, de igual manera se les ha negado el acceso a la justicia, ya que por encontrarse en situación de desplazamiento estas victimas de desplazamiento forzado no fueron enterados del proceso que se le iniciaba y no pudieron controvertir las decisiones que se tomaron en su contra; al igual que el caso de don MAFALDO WILCHES, se les esta victimizando una vez mas quitándoles las tierras que se vieron forzados a dejar abandonadas, por causa de la violencia.

El día 30 (treinta) de Diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997), mediante escritura No. 1360 de la notaria tercera del circuito de Sincelejo se realizo la compraventa de los predios denominados para el presente caso "LA ALEMANIA" ubicada en el corregimiento de Pita Abajo, Municipio de SAN ONOFRE - DEPARTAMENTO DE SUCRE, que fue asignada por el INCORA a 52 familias campesinas para ser tomada como vivienda y como medio de subsistencia, las cuales fueron posteriormente desplazadas del predio por parte de grupos

paramilitares, comandados por RODRIGO ANTONIO MERCADO PELUFO (ALIAS CADENA) .

Luego de recibir amenazas contra su vida por parte de los grupos paramilitares, las cuales se materializaron en la muerte y desaparición de algunos de los socios de este proyecto, fueron víctimas del hurto del ganado que era parte central del desarrollo del proyecto comunitario. Razón de fuerza mayor que obligo a estos campesinos a salir de la finca, no sin antes recibir la advertencia por parte del grupo paramilitar que él que se atreviera a denunciar el desplazamiento forzado, pagaría con su vida el haber tomado tal decisión.

Tiempo después las víctimas acudieron ante las autoridades administrativas y judiciales en busca de protección a sus derechos, sin embargo, a la fecha en su mayoría ni siquiera han sido reconocidos como población desplazada. A pesar de que uno de los miembros de su comunidad (WILFRIDO BARRAGAN MARTINEZ) ha aceptado los cargos frente a la colaboración con los grupos paramilitares para sacar a estos campesinos de su propiedad.

En el caso de la finca "LA ALEMANIA" se adelantan dos acciones: una por la jurisdicción penal y otra por la jurisdicción civil.

De la investigación Penal:

Por las denuncias presentadas por las amenazas, hostigamiento, desapariciones, homicidios, hurto y finalmente el desplazamiento forzado del que fueron víctimas este grupo de campesinos, se adelanto investigación en la fiscalía segunda delegada ante el juez penal del circuito especializado de Sincelejo, bajo el radicado No. 58446, actualmente se encuentra ya en la etapa de Juicio en el JUZGADO PENAL UNICO ESPECIALIZADO DE SUCRE, bajo el radicado 2008-00021, el implicado en estos hechos es el PRESUNTO PARAMILITAR WILFRIDO BARRAGAN MARTINEZ.

46

Los denunciantes, han declarado que el sujeto WILFRIDO BARRAGAN, en asocio con otro grupo de Paramilitares, que se asentaban en el Municipio de San Onofre, fueron los responsables del desplazamiento de este grupo de copropietarios.

Frecuentemente eran amenazados y se les decía que si regresaban a estas tierras no respondían por lo que les pasara ya que esas tierras ya tenían su dueño y en ellas mandaba el Comandante Paramilitar de la Zona, razón por la cual no pudieron volver al predio de la ALEMANIA.

Los desplazados de la FINCA LA ALEMANIA, han declarado que en las casas de dicho predio los paramilitares se establecieron sus campamentos como amos y dueños, especialmente durante los años 2001 a 2004, por lo cual las personas que se resistían a irse de la finca tuvieron que salir forzosamente, al ser ocupada esta por este grupo paramilitar. Los únicos del grupo que se quedaron fue ALBERTO VILLAMIZAR Y WILFRIDO BARRAGAN MARTINEZ, por que ellos eran colaboradores de los paramilitares y en especial de RODRIGO MERCADO PELUFO "ALIAS CADENA" temible comandante paramilitar de la zona, del frente HEROES DE LOS MONTES DE MARIA.

De igual manera, se ha establecido que WILFRIDO BARRAGAN colaborador de los paramilitares le decía a los campesinos que no regresaran por que esa finca tenia otro dueño un tal "ALIAS RAQUEL" jefe paramilitar encargado de esa zona, todo con el propósito de las AUC de quedarse con estos terrenos y despojar definitivamente a los parceleros de sus tierras.

En su indagatoria el sujeto WILFRIDO BARRAGAN MARTINEZ, reconoció haberle colaborado a las AUC acantonadas en el Municipio de San Onofre, por lo que se profirió en su contra Resolución de Acusación.

Actualmente se adelanta el juicio en el JUZGADO PENAL UNICO ESPECIALIZADO DE SUCRE, bajo el radicado 2008-00021. Pero como lo hemos manifestado antes la preocupación que nos asalta y así lo han manifestado las victimas del despojo y del desplazamiento es la falta de imparcialidad en la región, ya que todas las autoridades

se conocen entre unas y otras y consideran que no ha habido ni habrá las suficientes garantías, para que se esclarezcan los hechos, se sancione a los responsables y se les restituyan sus tierras y sus proyectos productivos que fueron hurtados por este grupo armado al margen de la ley.

Es pertinente informar, que la Personería de San Onofre y la Acción Social se han negado a colaborar o a inscribir a estas víctimas de despojo y desplazamiento en el Registro Único de Población desplazada.

Actualmente frente al reconocimiento solicitado por estas víctimas de desplazamiento forzado, ante Acción Social, se le ha negado la inscripción en el RUPD, por considerar Acción Social que no existía presencia del paramilitarismo en la zona, y además argumentando que las declaraciones eran extemporáneas.

De la jurisdicción civil:

Estando este grupo de campesinos de la finca LA ALEMANIA amenazados, Perseguidos y por consiguiente en situación de desplazamiento forzado por parte de este grupo paramilitar, Se inicio en contra de ellos un proceso ejecutivo por la deuda que habían contraído con el Banco Agrario de Colombia.

Es así como, el día 30 (treinta) de Diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997), mediante escritura No. 1360 de la notaria tercera del circuito de Sincelejo se realizo la compraventa de los predios denominados para el presente caso " La Alemania" ubicada en el corregimiento de Pita Abajo, Municipio de San Onofre – Departamento de Sucre, que fue asignada por el INCORA a 52 familias campesinas para ser tomada como vivienda y como medio de subsistencia, las cuales fueron posteriormente desplazadas del predio por parte de grupos paramilitares.

El precio de venta del inmueble fue por OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS VEINTISEIS MIL PESOS MCTE (\$859'326.000.), de los cuales el 70% seria cubierto por el subsidio rural otorgado por el INCORA a este grupo de campesinos, y el otro 30% que corresponde a DOSCIENTOS CINCUENTA

Y SIETE MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS (\$257'797.800) seria el valor a pagar por los beneficiarios de la comunidad Alemania, pagaderos con el crédito complementario otorgado por CAJA AGRARIA a los compradores.

De igual manera les fueron otorgados créditos para desarrollar un proyecto productivo (compra de ganado) por la suma de CIENTO VEINTIOCHO MILLONES CUATROCIENTOS MIL (\$128.400.00) y para implementar cultivos en este predio se les hizo un préstamo por valor de de TRECE MILLONES QUINIENTOS VEINTISEIS MIL CUATROCIENTOS (\$13'526.400) pesos.

Todo lo anterior fue concertado entre la caja agraria y los campesinos que conforman el proyecto comunitario la Alemania, y aceptado por las mismas partes, partiendo de la buena fe de la CAJA AGRARIA, como entidad encargada de coadyuvar a mejorar o dar oportunidad mediante sus créditos a la población campesina sin imaginarse que iba ha ser utilizado para agravar su detrimento patrimonial.

Estos campesinos fueron desplazados en el año 1999, por grupos paramilitares (bloque héroes montes de María); al parecer para esa fecha al interior de este proyecto comunitario estaban infiltradas personas pertenecientes a este grupo paramilitar que tenían interés especial por quedarse con la tierra, tal es el caso de WILFRIDO BARRAGAN Y ALBERTO VILLAMIZAR LUNA “.

Estas familias fueron VICTIMAS DE AMENAZAS, PERSECUCIÓN, DESAPARICION Y HOMICIDIOS de algunos de los miembros de este proyecto, causas que generaron el destierro de la zona de esta comunidad sin que pudieran estar al tanto de todos los acontecimientos que se desarrollaban en la finca la Alemania.

Es importante reseñar que la zona de los montes de María donde se encuentra la finca la Alemania ha sido establecida como una de las zonas donde estratégicamente y masivamente los campesinos de diversas formas han sido despojados de sus tierras, por esta razón el programa piloto de protección de bienes

inmuebles de acción social eligió esta zona para desarrollar protección colectiva de bienes inmuebles.

El 03 de Septiembre de 2001 se instaura demanda por parte de la caja Agraria, contra los miembros de la comunidad Alemania, aduciendo la exigibilidad total de la obligación tanto del pago del capital como de los intereses; sobre un interés moratorio del 36.37%..

El día 10 de Septiembre de 2001, se libra Mandamiento de pago por la vía del proceso Ejecutivo Mixto en contra de los miembros de la Empresa Comunitaria Alemania por las sumas aducidas por el demandante.

En razón a la FUERZA MAYOR y bajo circunstancias externas forzosas, ajenas por completo a su voluntad, tuvieron que abandonarlo todo para huir de los violentos, presos del pánico y el temor de perder sus vidas tal como ya había sucedido con algunos de sus compañeros y vecinos de la finca, con lo cual se vieron sometidos a sobrevivir en condiciones angustiosas y carentes del mínimo vital para su subsistencia.

El día 01 de Octubre de 2001, se decreta el embargo y secuestro del bien inmueble identificado con matricula inmobiliaria No. 340-64319.

En el momento en que se libra mandamiento de pago no se toma en cuenta que Las 52 familias a las que se les asignaron los terrenos denominados " La Alemania", fueron victimas de la violencia y del conflicto armado. Viéndose obligados a desplazarse forzosamente de estas tierras en el año de 1999, ya que como lo certifican las autoridades que fueron comisionadas para el secuestro, incluyendo el inspector de policía de la zona el bien inmueble se encuentra en zona roja (Montes de María), SITUACIÓN DE FUERZA MAYOR que les impidió cumplir a cabalidad con las obligaciones adquiridas con la CAJA AGRARIA.

Dada su situación de desplazamiento les fue nombrado un curador ad litem, quien no realizo ningún tipo de acción a favor de este grupo de desplazados; este hecho

es evidente debido a que en una muestra de buena intención del abogado de la caja agraria, fue quien solicito que se nos incluyera en el PRAN, pero el juzgado lo negó por que "supuestamente esta solicitud la debían hacer los miembros del proyecto comunitario de la Alemania de manera personal o su abogado", lo que evidencia la negligencia y la falta de defensa y protección de los derechos de estas victimas del conflicto, máxime cuando son victimas del delito de desplazamiento forzado.

A su vez el INCORA, actualmente INCODER, no hizo seguimiento a la ejecución y viabilidad de este proyecto, hubo ausencia de asesoría integral y no presento aclaración frente a que una parte del predio es decir el 70% les pertenece como subsidio otorgado por esta entidad para compra de tierras y solamente podía ser exigido por parte de la Caja Agraria el 30% restante.

La personería de San Onofre y Acción Social, una vez conocida la noticia del desplazamiento forzado y de recibida las respectivas denuncias no se pronuncio y fallo por omisión ya que de forma oficiosa no solicito la protección integral a nuestra vida y a nuestros bienes abandonados por amenazas, desapariciones y asesinatos a los miembros de la empresa comunitaria la Alemania.

Se radico la Acción de Tutela en la ciudad de Bogota, pero fue remitida por competencia a la ciudad de Sincelejo, en esa ciudad el TRIBUNAL DE SINCELEJO negó la protección de los derechos de este grupo de campesinos, por lo cual se apelo la decisión y en este momento se encuentra en la Corte Suprema de Justicia resolviendo la impugnación presentada.

La acción de tutela se presento teniendo en cuenta que uno de los derechos vulnerados es el derecho a acceder a la justicia, debido a la forma como fueron permeadas las instituciones en San Onofre, en Sincelejo y en general en el departamento de Sucre por los paramilitares, este hecho ha sido publico por ello varios de los funcionarios en Sucre se encuentran siendo investigados penalmente por su connivencia la paramilitarismo, este es el caso del SEÑOR NOTARIO ÚNICO DE SAN ONOFRE Y LOS DOS ÚLTIMOS ALCALDES que se eligieron en este municipio.

LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, resolvió la apelación presentada por las víctimas de desplazamiento, bajo el radicado No. 2008-258-01, confirmando el fallo de primera Instancia en el sentido de que la acción de tutela es improcedente en el presente caso.

EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA:

4. CASO NORDESTE ANTIOQUEÑO.

El nordeste antioqueño es una vasta zona de bosque y selva virgen, bañada por los ríos Tamar e Ité que confluyen para formar el caudaloso Cimitarra. Habitada actualmente por no más de tres mil campesinos, que derivan su sustento de la explotación artesanal de oro y la tala de árboles, la zona rural de los municipios de Remedios y Segovia en el Bajo nordeste antioqueño limita al norte con el Sur de Bolívar y al oriente con el Magdalena Medio, estando en el centro de una de las regiones que con mayor inclemencia han vivido los rigores de la guerra en Colombia.

Desde hace cinco años esta zona viene siendo objeto de un fuerte control para el ingreso de alimentos y medicamentos y para la salida de productos comercializables lo que se traduce en la marginalización de la región. Este control ha sido establecido principalmente por los grupos paramilitares que operan en la región concentrados en el recientemente "desmovilizado" Bloque Central Bolívar de las AUC.

La agudización del conflicto armado está vulnerando cada vez con más fuerza los derechos de las comunidades campesinas especialmente en el Magdalena Medio y el Nordeste Antioqueño, agravado esto por los intereses económicos que rodean esta rica zona del país.

El conflicto armado en el Nordeste Antioqueño en los últimos años ha ocasionado el asesinato de varios campesinos, el desplazamiento forzado de cientos de familias y la detención arbitraria de decenas de personas, por parte de los actores armados que operan en la región. Esta situación se agravó con la entrada en el año 2.004 del

ejército nacional y de grupos paramilitares, quienes han puesto como objetivo militar al pueblo campesino, ejerciendo un fuerte control de alimentos y medicamentos que se traduce en un bloqueo sanitario y alimentario; ejecutando asesinatos, detenciones arbitrarias, amenazas y hostigamientos, acusando a los campesinos de tener vínculos con los grupos guerrilleros, por vivir en zonas de influencia de estos, lo que ha dado origen a un constante desplazamiento forzado en la región.

A esta situación ha reaccionado la comunidad campesina a través de un proceso organizativo al que han denominado CAHUCOPANA, el cual ha impulsado dos acciones humanitarias a la región, con el fin de develar a la comunidad nacional e internacional, la situación padecida por los habitantes de esta región del país, así como de parte de los acompañantes, brindar el apoyo, el acompañamiento y la solidaridad que esta población reclama, llevando medicamentos y alimentos, así como médicos, odontólogos, entre otros, para llevar a cabo pequeñas brigadas médicas en una región que no cuenta con un centro de salud y que no ve hace más de un año al programa aéreo de salud de la gobernación de Antioquia por razones de "orden público".

Hacia el mes de noviembre del año 2.005, se inicia en la región una ofensiva militar por parte de miembros de la Brigada XIV del ejército con sede en Puerto Berrio; con el fin de neutralizar el accionar de los grupos armados ilegales que operan en la región. En medio de este operativo a cargo de los Batallones Calibío, Bomboná, Palagua y el Plan Especial Vial Energético No. 8, los campesinos han denunciado constantes atropellos e irregularidades puestas en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación y de su Delegada Disciplinaria para los Derechos Humanos, quienes adelantan investigación disciplinaria por estos hechos.

Los miembros del ejército en franca vulneración de la normativa humanitaria, han sometido a la población civil a un intenso bloqueo económico, consistente en el control del ingreso de alimentos y medicamentos con la justificación de que serán suministrados a la insurgencia. Sometido a veredas enteras, como en el caso de Carrizal -Remedios, al confinamiento de sus habitantes quienes vieron limitado el ejercicio de sus derechos fundamental a la libre movilización y a la circulación.

Igualmente se convierte en una constante la utilización de bienes civiles especialmente protegidos por el DIH como son las escuelas y las casas de habitación de la población civil, como lugares de albergue y refugio de soldados y militares, quienes con esto ponen en grave riesgo a los campesinos. Sobre este punto, la comunidad denuncia al mayor Tenjo del Plan Especial No. 8 como responsable de varios de los atropellos, amenazas y hostigamientos señalados, además de ser quien dispuso montar una base militar en la escuela de Lejanías, lugar dispuesto por la comunidad para que sirviera de refugio humanitario a los campesinos que se están desplazando de sus viviendas con ocasión de los enfrentamientos que se vienen presentando.

Como estrategia contrainsurgente, algunos miembros de la fuerza pública han optado por augurar la presencia paramilitar en la región, advirtiendo a los campesinos señalados de guerrilleros, que están incluidos en las listas de las autodefensas para ser asesinado e incluso han optado por dejar consignadas en las viviendas de los campesinos, grafitis alusivos a las AUC.

En otros casos, han detenido a los campesinos sin orden judicial, bajo acusaciones delictivas. Durante su cautiverio son sometidos a torturas, tratos crueles y degradantes. En otros casos han asesinado a los campesinos, presentándolos luego, como guerrilleros muertos en combate. Es el caso del señor LUIS SIGIFREDO CASTAÑO GIL de 50 años de edad, secretario de la Junta Local de Caño Tigre, Campo Bijao y Nacoreto miembro de CAHUCOPANA, quien el día 7 de agosto de 2.005, en la vereda Caño Tigre del municipio de Remedios, fue detenido por miembros del ejército nacional adscritos al Batallón Bomboná con sede en Puerto Berrio al mando de un militar de apellido MORA, quienes lo asesinaron propinándole más de 8 tiros de fusil, simulando posteriormente un combate por más de una hora. Al señor CASTAÑO lo uniformaron, le colocaron un fusil y lo presentaron públicamente como un peligroso guerrillero dado de baja en combate por el Batallón Bomboná del ejército nacional.

Pocas semanas después., exactamente el 13 de octubre de 2.005, un grupo de treinta soldados pertenecientes al Pelotón Demoledores No. 1, Batallón Calibio de la

Brigada XIV, al mando de los sargentos Setina y Blanquiceth, junto a 3 reconocidos paramilitares de la región, detuvieron en su finca ubicada en la vereda Dos Quebradas el municipio de Remedios al líder campesino LUIS AMILKAR CALLE FERNÁNDEZ, de 67 años de edad, afiliado a CAHUCOPANA, quien fue sometido a torturas consistentes en ahogamiento con bolsas plásticas y la colocación de la boquilla de los rifles al interior de su boca, bajo la amenaza que de no entregar información sobre los grupos guerrilleros que operan en el lugar, perdería su vida. Los militares pusieron ante él un uniforme camuflado y le manifestaron que debía colocárselo. Ante su negativa lo golpearon y uno de ellos sacó un cuchillo con el que pretendía degollar al señor CALLE, momento en el que desde la casa apareció corriendo un soldado, quien les dijo que se detuvieran porque habían llegado "los de derechos humanos". Por información suministrada por los campesinos quienes se percataron de la presencia de militares y paramilitares en la casa del señor AMILKAR CALLE, dos ciudadanos extranjeros pertenecientes al INTERNACIONAL PEACE OBSERVATORY "IPO", (organización internacional que acompaña a la organización campesina CAHUCOPANA) llegaron al lugar indagando por la suerte del señor CALLE a lo que el sargento BLANQUICET respondió de forma evasiva. Ante la insistencia de los observadores, debieron detener su acción criminal y liberar al señor CALLE no sin antes hacerle firmar una constancia de buen trato y además, una constancia de que regalaba una novilla a la tropa.

Los militares responsables del ataque denunciado por el señor AMILKAR CALLE aseguraron ser los responsables del asesinato del señor SIGIFREDO CASTAÑO, y manifestaron que igual suerte correrían los líderes de la organización campesina CAHUCOPANA a la que acusan de ser una organización de la insurgencia armada. Por esta razón los militares acompañados por miembros de grupos paramilitares, han emprendido en la zona, la búsqueda de varios de los dirigentes de CAHUCOPANA entre ellos José Ardila, César Marín, Albeiro Guerra y Fanny García, estos últimos, miembros de la Junta Directiva de la organización campesina, por lo que tememos por sus vidas, libertad e integridad físicas.

Los hechos denunciados en este escrito fueron puestos en conocimiento de las autoridades competentes del orden nacional y regional, sin que a la fecha hayan

dado respuesta, ni hayan llevado a cabo acciones concretas para proteger la vida y la seguridad de los habitantes del nordeste antioqueño.

Esta situación se ha agravado con ocasión del fuerte operativo militar que viene adelantándose en la región y que con el pretexto de controlar el abastecimiento de los grupos armados al margen de la ley que operan en la región, ha intensificado el control para el ingreso de alimentos y medicamentos a la zona. Así mismo, el ejército ha ingresado a la región, ocupando los cascos urbanos y ubicando sus bases militares en las cercanías de las escuelas o de las casas de los campesinos, utilizando los bienes civiles y a sus habitantes como escudos humanos ante un eventual ataque guerrillero.

El ingreso de la fuerza pública se ha traducido en la zozobra permanente para los habitantes del nordeste quienes son señalados por el ejército, de guerrilleros, auxiliares o colaboradores de la guerrilla. A este señalamiento se suma la amenaza de la presencia paramilitar augurada por los militares quienes afirman a los campesinos que "detrás de ellos vienen los paracos" quienes "no tendrán compasión" y que ellos (los paramilitares) "les harán cantar" refiriéndose a la delación de campamentos guerrilleros o caletas, por las que frecuentemente indagan a los campesinos.

A estas amenazas ha seguido la aparición de grafittis alusivos a las AUC en las veredas de la región donde se encuentra el ejército, así como la captura administrativa de campesinos por parte de militares quienes intimidan a los capturados para que entreguen información o se vinculen al programa de reinserción.

Por este motivo, los campesinos de la región han optado por abandonar sus tierras y migrar hacia otras veredas o hacia los cascos municipales más cercanos (Yondó, Barrancabermeja, Remedios o Segovia), huyendo de la amenaza que la inminencia de la confrontación trae consigo.

Ante esta situación, la organización campesina CAHUCOPANA ha llamado la atención a los militares a cargo de los operativos en la zona para que cesen los ataques y los hostigamientos en contra de la población campesina; a estos reclamos el ejército presente en la zona ha respondido que ellos han llegado con el objeto de sacar a los campesinos de esas tierras, porque ellas pertenecen al estado.

La base de la economía de estos pobladores es la explotación artesanal del oro -- especialmente en la zona de Segovia-- y la madera y los pequeños cultivos -- prácticamente de subsistencia-- de plátano, maíz y yuca.

Ante las denuncias de los campesinos de la presencia de representantes de una multinacional dedicada a la explotación de oro, interesada en la compra de sus parcelas, pudimos verificar con la oficina de titulación de tierras de la Gobernación de Antioquia que a la empresa KEDHADA, filial en Colombia de la multinacional ANGLO GOLD-ASHANTI, se le han otorgado concesiones libres y están en proceso de titulación más de 22.000 hectáreas de tierra, lo que se traduce para los campesinos poseedores de éstas, en su desalojo y despojo de tierras cuya posesión data desde sus ancestros.

En la actualidad, en los cascos urbanos de Remedios y Segovia se ejerce un fuerte control por parte de grupos paramilitares, concretamente por el Bloque Central Bolívar, ante la cómplice inactividad de las autoridades del Estado. En las áreas rurales se presentan confrontaciones militares entre las partes del conflicto armado: las guerrillas de las FARC y del ELN, el Bloque Central Bolívar, la XIV Brigada y del Plan Vial Especial Número 8 del Ejército Nacional.

En el Nordeste Antioqueño, las comunidades de las veredas han sido víctimas de tres incursiones paramilitares en los años 2000, 2001 y 2003 con un saldo de 33 personas muertas, 10 viviendas incineradas y un sinnúmero de desplazados: baste decir que, en la actualidad, en las 50 veredas del Nordeste quedan 2.500 personas, lo que representa el 20% de las que vivían allí hace tan sólo tres años. El 40% de esta cifra corresponde a niños, las mujeres gestantes constituyen el 4% y las lactantes, el 8% de esta población.

Además, los paramilitares del Bloque Central Bolívar presionan a los campesinos de las veredas para que implementen cultivos de uso ilícito (coca). Les aseguran que pueden levantar el bloqueo y garantizarles el suministro de insumos para el proceso y la comercialización de la base de coca. Pero hasta el momento no hay cultivos en esa zona, a pesar de la pobreza, porque los pobladores se resisten. Entienden, que la coca podría empeorar su situación pues este tipo de cultivos haría más dura todavía la disputa entre las partes del conflicto armado por el control económico y estratégico de la zona.

Es así como se dan una serie de hechos que vulneran los derechos fundamentales de esta comunidad campesina:

El día 25 de febrero de 2.006, se hace evidente la presencia de grupos paramilitares en las veredas de San Francisco, la Cooperativa (Puerto Nuevo Ité) y Campo Bijao, quienes amenazan a familias completas que deben desplazarse.

El 15 de febrero de 2006, desaparece JOSÉ GUSTAVO CASTAÑEDA, arriero de la región, quién desapareció en el camino que de La Estrella conduce a la Cooperativa, vereda donde el ejército a través del Batallón Calibío hacia presencia manteniendo un fuerte control en el tránsito de personas así como en el ingreso de alimentos y medicamentos.

El día 6 de febrero de 2.006, es desaparecido el joven ROBINSON ALBERTO GONZÁLEZ de 26 años de edad, mientras se desplazaba de la vereda Dos Quebradas a la Cooperativa (Remedios - Antioquia). El 23 de febrero, fue hallado su cadáver en el sitio conocido como "caño panelas" aproximadamente a 20 minutos de la vereda Campo Bijao de Remedios - Antioquia. Tenía la camisa amarrada a una de sus manos y el pantalón que llevaba puesto doblado hasta la rodilla, con cuatro (4) impactos de bala de fusil, uno en el cuello, el otro, otro en el hombro derecho, uno en el codo izquierdo, y el último en la parte superior del cráneo. En el lugar donde fue descubierto el cadáver se encontró además una prenda de uso privativo de las

fuerzas militares con la insignia de batallón reyes N^o 41, y marcada con el apellido Higuita.

El 1^o de febrero de 2006 en la vereda Campo Bijao, hace presencia el ejército nacional, hombres del Batallón Calibio adscritos a la Brigada XIV propinaron amenazas en infligieron maltratos físicos al señor JULIO APARICIO DÍAZ habitante de la vereda, le sindicaron de colaborador de la insurgencia-

El día 17 de enero de 2.006 efectivos de la XIV Brigada del ejército adscrito al Batallón Calibio, quienes tenían su base militar en la vereda de Lejanías, municipio de Remedios, abandonaron la zona, sin explicación aparente, posteriormente hacen su irrupción hombres armados y encapuchados que se identifican como paramilitares, entregan propaganda de las fuerzas militares que invitan a la desertión.

Desde el segundo semestre del 2006, los campesinos de la región han padecido las inclemencias del re- armamento de los paras ahora conocidos como las "Águilas Negras". Pero pese a su dramática situación, los campesinos que persisten en quedarse en la región lo hacen porque no quieren sumarse a la ya larga lista de desplazados condenados a la miseria absoluta en las grandes ciudades.

El día 25 de noviembre de 2006, el ejército detiene y posteriormente asesina al campesino GUILLERMO LEÓN BENÍTEZ, de 26 años, también residente en el corregimiento de "lejanías", a su esposa el teniente Rojas y el Cabo Peñalosa del ejército, le prohíben presentar denuncia por este hecho. El cadáver del campesino es llevado al municipio de remedios, dónde lo sepultaron como NN, Su cadáver presenta como causa de muerte un tiro de gracia. Ante los señalamientos de las tropas, los familiares de la víctima se vieron obligados a desplazarse y abandonar su tierra. Ese mismo día fue detenido arbitrariamente el señor GONZALO GÓMEZ en la vereda Lejanías por soldados del Batallón Calibio. Ante la rápida gestión de la comunidad, el campesino fue dejado en libertad pocas horas después. Durante su detención el señor GONZALO fue amenazado por los soldados quienes le advertían que lo iban a asesinar, preguntándole por otros supuestos guerrilleros entre ellos el

campesino ALVARO HERNÁNDEZ, quien ante ese hecho se vio forzado a desplazarse.

El día 4 de septiembre de 2006, es detenido y posteriormente ejecutado extrajudicialmente el campesino PABLO EMILIO AGUDELO SÁNCHEZ, a manos de miembros del ejército nacional en el corregimiento "Dos quebradas". El señor AGUDELO fue sacado de su casa por tres soldados quienes no portaban visibles sus identificaciones, amenazaron de muerte a los familiares si pretendían denunciar el hecho y pocas horas después fue asesinado cerca de allí. El día siguiente la emisora del ejército en la región da como parte de guerra la baja en combate del "guerrillero PABLO EMILIO AGUDELO". Desde la llegada del ejército al corregimiento los campesinos han sido víctimas de intimidación, maltrato verbal y hurto de víveres y ganado.

A partir del 11 de agosto y hasta mediados de septiembre de 2006, tropas del ejército nacional adscrito al batallón CALIBIO hacen presencia en el centro del caserío "cancha Manila" en compañía de un presunto ex insurgente desmovilizado quien señala a los campesinos como insurgente, pobladores le piden al ejército su retiro del casco urbano por protección de su integridad pero reciben como respuesta la amenaza de muerte de los líderes campesinos: HUGO VIDALES y MARIA ROSA GALLEG0, por esta razón los pobladores abandonan el caserío y así que se atente directamente contra la integridad de la comunidad.

En la misma fecha los operativos militares del Batallón Calibio se extienden al corregimiento "Camelias" a órdenes del Teniente Rojas, a dónde llegaron señalando a los campesinos pobladores como auxiliares de la guerrilla, dónde a su vez los paramilitares que hacen presencia en la zona realizan bloqueo económico a los campesinos, impidiéndoles la venta de ganado menor (cerdos) bajo el la acusación de ser insumos de la economía insurgente.

El día 25 de marzo de 2.007, 12 familias que habitan la vereda Ojos Claros en el municipio de Remedios, departamento de Antioquia, se desplazaron forzosamente hacia la vereda Cooperativa del mismo municipio, para desde allí establecer un

meses. Sin embargo, esta petición no fue respondida, quedando la comunidad inerme frente al atropello de las fuerzas del Estado.

El día 1 de enero de 2.007 fue sacado de su casa ubicada en la finca El coquito de la vereda El Porvenir, el campesino JOSE HERIBERTO CORREA, por miembros del ejército nacional, pertenecientes al Batallón Calibío, quienes eran acompañados por un desertor del E.L.N. Héctor Correa quien señala al campesino como guerrillero. Los militares llevan con vida al señor HERIBERTO CORREA hasta la vereda Santa Marta donde lo asesinan y lo presentan ante la comunidad como un guerrillero muerto en combate. Lo uniforman y le ponen una pistola en el cinto.

Esta situación ha generado terror en la población y ha incrementado las dinámicas de desplazamiento de campesinos hacia otras veredas o incluso hacia cascos municipales, lo que intenta ser controlado por la organización campesina CAHUCOPANA, solicitando a las autoridades competentes la activación del sistema de ALERTAS TEMPRANAS sin obtener ninguna respuesta, ya que este sistema considera a la fuerza pública como un agente protector y no como un agente generador de desplazamiento.

En el caso de los campesinos del Nordeste Antioqueño víctimas de la violación sistemática de sus derechos humanos se adelantan acciones ante la jurisdicción disciplinaria, penal, administrativa y penal militar.

Procesos ante la procuraduría general de la nación:

Proceso 008-122522-2005 de la PROCURADURÍA DELEGADA DISCIPLINARIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. Queja presentada el 17 de mayo de 2.005 y complementada el 16 de junio del mismo año, por hechos varios de abusos y agresiones contra campesinos por parte de la fuerza pública en el nordeste antioqueño (veredas de Remedios), denunciados durante la II acción humanitaria.

Esta investigación fue archivada el 7 de octubre de 2.005, decisión que fue apelada y revocada por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.

Estado del proceso: Archivada en 2007.

Proceso 008-133086 de 2.005 de la delegada disciplinaria de derechos humanos. Queja presentada el 16 de agosto de 2.005 ante la procuraduría delegada disciplinaria para los derechos humanos por el homicidio del señor LUIS SIGIFREDO CASTAÑO PATIÑO, hecho perpetrado el 7 de agosto de 2.005 en la vereda Caño Tigre municipio de Remedios. En horas de la mañana hombres armados sin identificarse ingresaron a la casa del señor CASTAÑO y luego de sacarlo de su vivienda le propinaron varios disparos de arma de fuego. El señor SIGIFREDO fue presentado como guerrillero muerto en combate por miembros del Batallón Calibio de la XIV Brigada.

Estado del proceso: Archivado desde 2007 / 04

Proceso 008-148316 / 2006 de la delegada disciplinaria de derechos humanos. Queja presentada por el homicidio de Pablo Emilio Agudelo Sánchez, asesinado el 4 Septiembre 2006 en la vereda Dosquebradas, Municipio de Remedios, Antioquia

Estado del proceso: En investigación desde 2007 /04

Proceso 008- 159714 / 2007 de la delegada disciplinaria de derechos humanos. Queja presentada por los homicidios de: Guillermo León Benítez, asesinado el 25 de Noviembre de 2006 en la vereda Cruz Bajitales, Municipio de Remedios, Antioquia. Heriberto Correa, asesinado el 6 Enero de 2007 en la vereda Cruz Bajitales, Municipio de Remedios, Antioquia. William Hernán Sánchez Montelíer, asesinado el 6 de Febrero de 2007 en la vereda El Tamar, Municipio de Remedios, Antioquia

Estado del proceso: Estudio preliminar

Proceso 008-161008 / 2007 de la delegada disciplinaria de derechos humanos. Queja presentada por el homicidio de Edgar Lozano Castelblanco, asesinado el 13 de Marzo 2007 en la vereda El Campo, Municipio de Yondó, Antioquia.

Estado del proceso: Investigación desde 2007/08

Denuncia presentada ante la Defensoría del Pueblo, oficina nacional de tramite de quejas por la tentativa de homicidio en contra de AMILKAR CALLE quien fue

abordado por una patrulla militar adscrita a la Brigada XIV, Batallón Calibio, acompañada por reconocidos paramilitares y amenazado de muerte si no se vinculaba al programa de reinserción o entregaba información de la guerrilla.

La queja se remitió por competencia a la procuraduría provincial de Puerto Berrio, con oficio DRC-589. El 23 de febrero de 2.006 la procuraduría provincial traslado la denuncia, por competencia, a la oficina de control interno disciplinario del ejército nacional.

Los Procesos disciplinarios por la muerte de Miguel Ángel González y Luis Horacio Ladino fueron remitidos a la procuraduría de Pto Berrio están en indagación preliminar.

No existe investigación por los siguientes hechos:

Robinson Sánchez, asesinado el 15 de Febrero de 2006 en la vereda Campo Bijao, Municipio de Remedios, Antioquia y encontrado muerto una semana después

Carlos Trujillo, asesinado el 25 de Julio de 2006 en la vereda Altos de Manila, Municipio de Remedios, Antioquia

Desaparición forzada de Gustavo Castañeda, desaparecido el 15 de Junio 2006 en la vereda Puerto Nuevo Ité, Municipio de Remedios, Antioquia.

Procesos ante la fiscalía general de la nación

Denuncia penal por la tentativa de homicidio del señor AMILKAR CALLE FERNÁNDEZ, hecho perpetrado el 13 de octubre de 2.005 en la vereda Dos Quebradas, municipio de Remedios.

La investigación penal la inicia la fiscalía 19 de la Unidad Nacional de Derechos Humanos bajo el radicado 2326. Se encuentra en etapa preliminar pese a la denuncia de la víctima.

Denuncia penal por el Homicidio de MIGUEL ANGEL GONZÁLEZ GUTIERREZ. Indagación radicada con el número 055796100196200880049, adelantada por la fiscalía seccional de Puerto Berrio.

Proceso penal por el homicidio de CARLOS MARIO GARCÍA. Radicado en la Unidad Nacional de Derechos Humanos de Bogotá, con el número 4136, de la fiscalía 8.

Proceso penal por el homicidio de PABLO EMILIO AGUDELO SÁNCHEZ. Radicado con el número 1034141 de la fiscalía 51 especializada de Medellín.

Proceso penal por desplazamiento forzado de comunidades campesinas en el nordeste antioqueño. Denunciante CAHUCOPANA y la Corporación Jurídica Yira Castro. Radicado CUI 057366000348 2007-80087 de la Fiscalía 37 especializada de Medellín. Se presentó informe de policía judicial por parte del investigador JOSE GALLEGO de la SIJIN, sin pronunciamiento de la fiscalía. No es posible obtener copia del informe ni de los documentos aportados, dado que en el nuevo sistema penal, no se permite la participación activa de las víctimas o sus representantes durante la etapa de investigación.

Procesos en justicia penal militar:

Denuncia penal por el homicidio del señor LUIS SIGIFREDO CASTAÑO PATIÑO, hecho perpetrado el 7 de agosto de 2.005 en la vereda Caño Tigre municipio de Remedios.

La investigación penal la inicio la fiscalía seccional de Puerto Berrio quien la remitió días después de iniciarla a la fiscalía de Segovia Antioquia, quien mediante oficio 925 del 25 de agosto de 2.005 la remitieron al juzgado 40 de Instrucción Penal Militar en Cimitarra – Santander.

El 4 de febrero de 2.007 es detenido y asesinado por tropas del batallón Plan Especial No. 8 el campesino WILLIAM HERNÁN SÁNCHEZ, quien fue presentado como guerrillero muerto en combate. La investigación la adelanta el juzgado 40 de IPM.

El día 1 de enero de 2007 fue detenido y asesinado el campesino JOSE HERIBERTO CORREA, por miembros del ejército nacional, pertenecientes al Batallón Calibío, quienes eran acompañados por un desertor del E.L.N. Héctor Correa quien señala al campesino como guerrillero.

El día 25 de noviembre de 2006, el ejército detiene y posteriormente asesina al campesino GUILLERMO LEÓN BENÍTEZ, de 26 años, también residente en el corregimiento de "lejanías" y es presentado como guerrillero muerto en combate.

EN EL DEPARTAMENTO DE MAGDALENA:

5. DESPLAZADOS DEL MUNICIPIO DE CHIBOLO.

Los casos de desplazamiento forzado de las comunidades del municipio de Chibolo que se describirán a continuación, ilustran: el proceso de adjudicación de Baldíos por parte del Incora, y con posterioridad a éste, el desplazamiento forzado, despojo o abandono forzado de tierras, en el marco del conflicto armado, seguido de las declaratorias de caducidad y revocatorias de las resoluciones de adjudicación pese a la continuidad del desplazamiento forzado en la zona.

Es importante destacar que la labor del desaparecido Incora en el municipio de

Chibolo, y en general en el departamento del Magdalena se centró

fundamentalmente en la adjudicación de baldíos, que representaron el 84% de

las adjudicaciones a lo largo de 23 años (1970-2003) y correspondieron a una

superficie aproximadamente cinco veces mayor que la entregada a través de la

compra de tierras; éstos fueron en su mayoría de regular calidad, alejados de

las posibilidades de comercialización y con casi nada de infraestructura productiva.³⁷ Estos precarios intentos de redistribución de la tierra se vieron mermados y restringidos aún más con el proceso de reestructuración que dio paso al actual Incoder , cuyas prácticas implementadas en el departamento desconocen el derecho de acceso a la tierra para los campesinos, así como la responsabilidad estatal en el acceso a tierras para millones de desplazados, a través del retorno o la reubicación; los resultados en esta materia son irrisorios, en todo el territorio nacional y del mismo modo en el departamento, con el agravante de que los predios adjudicados por Incoder para retorno o reubicación en el Magdalena han suscitado quejas por parte de los desplazados con relación a la calidad de la tierra y por la demora en el establecimiento de proyectos productivos. Dos informes sucesivos de la Defensoría del Pueblo, no se muestra mucho avance en estos procesos y solo se hace referencia a cuatro predios para estos fines.³⁸

³⁷ Ver: Suárez Mosquera, Waldir D. y Barbosa Ortega, Juvenal A., "Evaluación de la dinámica y las características de la distribución de la tierra rural en el departamento del magdalena, 1970-2004", Programa de Economía, Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas, Universidad del Magdalena, Santa Marta, 2005.

³⁸ Defensoría del Pueblo, Informe analítico trimestral Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado 2007, Equipo de trabajo: Regional Magdalena, enero, febrero, marzo, abril de 2007.

Además de la débil labor institucional anteriormente descrita, es necesario mencionar otros factores que contribuyen a la persistencia de una dinámica de concentración o distribución inequitativa de la tierra en el departamento del Magdalena los cuales se encuentran estrechamente ligados al dominio paramilitar en la zona, el narcotráfico y los megaproyectos agroindustriales, principalmente; todos estos factores en estrecha relación unos con otros.³⁹

La adquisición de tierras por paramilitares en el Magdalena está enmarcada dentro de una campaña de despojo y "tierra arrasada" que no significa otra cosa que la generalización de un clima de terror y amenaza en todo el departamento, pero con énfasis en algunas regiones en particular, en donde la presencia de estos grupos está directamente relacionada no solo con sus intereses estratégicos, sino con intereses estratégicos de grupos económicos, como ya se ha descrito. El despojo de las tierras de los campesinos se ha efectuado bien ocupando los predios de los campesinos que se han desplazado o bien intimidando directamente a quienes

³⁹ *"Algunos autores como Suárez (1999), afirman que la evidencia empírica demuestra que en zonas que presentan conflictos y violencia, la oferta de tierra para la venta es alta y los precios relativos de los predios son bajos, pero que después de la pacificación de la región por algún método, estas tierras se sobrevalorizan. [...] Se presentan compras de tierras por la necesidad de proteger territorios y también existen ventas cuyo principal motivo es la imposibilidad de proteger el territorio y su vida"* Suárez Mosquera, Waldir D. y Barbosa Ortega, Juvenal A., "Evaluación de la dinámica y las características de la distribución de la tierra rural en el departamento del Magdalena, 1970-2004", Programa de Economía, Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas, Universidad del Magdalena, Santa Marta, 2005.

permanecen en sus tierras, a fin de que abandonen o vendan, generalmente a precios irrisorios.

Bajo estas modalidades, se han apropiado de grandes cantidades de tierra en el Magdalena y en diversas regiones del país, con el agravante de que un mismo paramilitar se adueña de bienes en muchas regiones al mismo tiempo y que, a través del testaferrato, los pone a nombre de diferentes personas; todo ello, en aras de dificultar el rastreo de los actos ilícitos e impedir la acción de la justicia, llegado el momento. Adicionalmente, estas modalidades contribuyen a limitar las posibilidades de obtener cálculos confiables, acerca de la cantidad de tierra que han acaparado los paramilitares, tanto en el Magdalena como en el resto del país.

Muchas tierras que hicieron parte de la irrisoria reforma agraria adelantada por el Estado durante casi 30 años han cambiado de dueños y ahora hacen parte del proceso de contrarreforma agraria que vive el país; nuevos dueños poseen cantidades de tierra dispersas por todo el país y entre tanto, millones de campesinos y decenas de miles en el departamento del Magdalena, han perdido sus tierras y visto aún más deterioradas sus condiciones de vida, tradicionalmente precarias.

6 - CASO DE LA VEREDA EL ENCANTO, CORREGIMIENTO DE PUEBLO NUEVO, MUNICIPIO DE CHIBOLO.

- Antecedentes: El Proceso de adjudicación de predios de la vereda El Encanto.

Los predios de la vereda El Encanto conformaban una Finca conocida con el mismo nombre de propiedad del ganadero Jaime Barrios, quien llevaba 20 años como titular de este derecho, antes de iniciarse el proceso de compra y posterior adjudicación de estos predios por parte del entonces INCORA en el año 1990.

En el año de 1991 el INCORA adjudicó estos predios (con un área total de 1195 hectáreas y 3.856 mts, distribuida en 37 parcelas) a 37 familias campesinas, a título individual; el 90% de la comunidad a la que el INCODER adjudicó los predios de El Encanto, vivían en Pueblo Nuevo, un corregimiento contiguo a la Finca el Encanto.

La infraestructura de Pueblo Nuevo, el corregimiento en que residían la mayoría de adjudicatarios de El Encanto, estaba conformada por 67 casas en madera y otras en material, todas habían sido construídas por la comunidad. Pueblo Nuevo contaba además con una cooperativa, una oficina de telecom, un puesto de salud, escuela, iglesia, parque, cancha de micro futbol, un cementerio, 10 cantinas y varias casetas. El municipio financiaba las obras comunitarias y la comunidad aportaba la mano de obra.

Del 11 al 14 de diciembre eran las fiestas del pueblo, se hacían carreras de caballos, bailes, quema de castillos, partidos de fútbol y corralejas. Lo que más se recuerda es el trato y la amabilidad de la gente, las fechas especiales, las celebraciones religiosas, el campo de fútbol, las actividades de recreación que unían a la comunidad y en las que participaban gente de diferentes edades.

En Pueblo Nuevo vivían algunos líderes que hacían parte del proceso organizativo de la ANUC, entre ellos Don Jesús Olivo, Roberto Barrios y Luis

Villa: los dos primeros fueron asesinados entre los años 1996 y 1997, el señor Villa es actualmente presidente del comité de desplazados de la vereda el Encanto.

Para postularse a la adjudicación de los predios la comunidad se organizó en un comité e hizo la respectiva solicitud, querían ser seleccionados como adjudicatarios de los predios de El Encanto, porque ya conocían esas tierras, eran vecinos de las mismas y las habían trabajado principalmente vinculados a la ganadería y a la agricultura.

Los adjudicatarios recuerdan que los títulos de las parcelas fueron entregados en una caseta ubicada en el municipio de Chibolo, a la entrega formal de los predios a los adjudicatarios vino el gerente del INCORA (Corrales Cruz), el 14 de octubre de 1991.

- Contexto del desplazamiento.

En el año 1996 aumentó la presencia del paramilitarismo en la zona, mataron 6 a seis hombres en Monterubio, a las víctimas los paramilitares los acusaban de ser colaboradores de la guerrilla. Ese mismo año los paramilitares se tomaron el corregimiento de Pueblo Nuevo, llegaron el 12 de diciembre, reunieron a la gente, les pidieron colaboración e información sobre la guerrilla; posteriormente perpetraron asesinatos selectivos, en El Pueblito, San Angel, Chibolo y la Estrella

Las primeras víctimas de El Encanto, fueron Jesús Olivo (24 de octubre de 1996), Oberto Martínez (24 de Julio de 1997) y Roberto Barrios Andrade (30 de julio de 1997) . El señor Jesús Olivo era líder de la comunidad, integrante de la ANUC y presidente del Comité de la vereda el Encanto. Su cuerpo fue encontrado por un grupo de compañeros de la vereda el Encanto, en la finca el petate; la comunidad lo recuerda como un hombre activo que sabía de los derechos del campesino. Oberto Martínez era agricultor y ganadero; su cuerpo fue encontrado en la parcela de Bajo Frió, vereda el encanto, tenía varios tiros en la cabeza. Roberto Andrade era profesor en Pueblo Nuevo; luego de estar varios días en manos de los paramilitares,

lo encontraron en la finca el Tesoro, en el corregimiento de la Estrella, lo habían descuartizado y enterrado en un fosa.

Dos meses antes del asesinato de Roberto Andrade los paramilitares reunieron a los habitantes de Pueblo Nuevo en la cancha de fútbol, les dijeron que si no colaboraban con ellos y si no les daban información de la guerrilla iban a desaparecer a una persona, cuya muerte le dolería hasta a los niños de la comunidad. La amenaza se cumplió con la muerte del profesor Barrios.

Luego de la muerte del profesor y de dos de los líderes de la comunidad, algunos de los habitantes de la vereda El Encanto y de Pueblo Nuevo se fueron, los que permanecieron fueron posteriormente obligados a abandonar los predios que les habían sido adjudicados, quienes se resistieron a estas amenazas fueron obligados a arrendar sus pastos, a vender el ganado, o a vender sus parcelas por sumas irrisorias. La suma de estas acciones concluyó en el desplazamiento de la mayoría de la población de la vereda y el corregimiento.

Frente a este conjunto de violaciones las víctimas, sus familiares y vecinos no formularon las respectivas denuncias por temor, además del ambiente generalizado de amenazas e intimidación, la comunidad explica que no se podía denunciar pues la policía andaba con los paramilitares, se reunían y tomaban trago en el municipio de Chivolo

- El Desplazamiento.

En las declaraciones hechas ante las autoridades de los municipios vecinos la mayoría de los desplazados de la vereda el Encanto y de Pueblo Nuevo, manifestaron que la causa del desplazamiento fue la situación de "orden público". La mayoría de ellos no especificaron -por temor- que el desplazamiento se había generado por la acción de los grupos paramilitares en complicidad con las fuerzas armadas y las autoridades locales⁴⁰, inaugurada con la toma violenta de la población y las amenazas generalizadas, seguida de torturas y asesinatos selectivos,

⁴⁰ La firma del Pacto de Chibolo,

COPIA

continuada con la intimidación hacia quienes en principio se resistieron a desplazarse para que vendieran por menor valor o arrendaran las hectáreas que les habían sido adjudicadas o para que vendieran, también por menor valor el ganado y las especies menores.

Así como las causas del desplazamiento y los mecanismos para despojar a los campesinos de sus tierras u obligarlos a abandonarlas y para finalmente despoblar las tierras y los territorios de la vereda el Encanto y del corregimiento de Pueblo Nuevo, no pudieron ser denunciados ante las autoridades, tampoco lo fueron los actores de este conjunto de violaciones. Sólo hasta el inicio del proceso de desmovilización formal de los bloques y frentes del paramilitarismo en la Costa Atlántica, se reconoció oficialmente que la zona estaba bajo el dominio del Bloque Norte, al mando de Jorge 40.

La magnitud del desplazamiento de la vereda El Encanto y del corregimiento de Pueblo Nuevo y la caracterización del mismo como un desplazamiento masivo tampoco fue percibido ni reportado como tal, pese a que en el año 1997 se desplazaron 35 familias de la vereda el Encanto más otras de Pueblo Nuevo, que total sumaban aproximadamente 70 familias; teniendo esta omisión implicaciones para la posterior imposibilidad de protección colectiva de los predios.

- El abandono forzado de tierras; el despojo y la legalización del despojo.

En el caso de la comunidad desplazada de la vereda El Encanto y del corregimiento de Pueblo Nuevo puede identificarse una etapa inicial (año 1997, desplazamiento de 70 familias) de *abandono forzado y masivo de tierras*, generado por la toma de la población, las amenazas generalizadas y por la afectación que sufrieron varios miembros de la comunidad con el asesinato selectivo de sus líderes.

Quienes pretendieron resistir a las amenazas, permaneciendo en la vereda o el corregimiento, fueron sometidos a optar por una de dos vías: negociar por sumas irrisorias (vender o arrendar) sus parcelas, cultivos, pastos, ganado o especies menores con el bloque paramilitar que operaba en la zona, ó abandonar los predios.

La primera vía se concretó en algunas ocasiones en la venta o el arriendo informal (cartas venta o de palabra) y forzado de predios o ganado, configurándose un *despojo informal* de los predios y del uso de los mismos, seguido del desplazamiento del resto de la población durante los años 1998 y 1999. Ejemplos de estas ventas informales y forzados se encuentran documentados sobre los predios descritos en los apartes 37: El Tropelín; 11: La Unión; y 14: Vida Nueva; en el texto anexo "*Acta de visita practicada al predio El Encanto, ubicado en jurisdicción del Municipio de Chibolo, Departamento del Magdalena*". INCODER. Julio de 2007"

La segunda vía, relativa al abandono forzado de los predios, concluía con la toma de estos por parte del bloque que operaba en la zona y por la destinación de los mismos a ganadería extensiva ya la siembra de pastos y de Teca y construcción de represas. Las dos vías mediante las cuales se concretaba el despojo o el abandono forzado de predios, según el caso, cumplían con la finalidad común de hacer caer a los adjudicatarios iniciales de la vereda El Encanto en el incumplimiento de las obligaciones derivadas de su condición de tales, específicamente no vender, ni ceder total o parcialmente los predios adjudicados, sin autorización del entonces Incora, durante los 15 años siguientes a la adjudicación, ó en no enajenar la parcela a favor de terceros por un precio inferior al del avalúo comercial.

La legalización del despojo informal, en algunos casos, y del abandono forzado de tierras, en otros fueron consolidados durante los años 2002 y 2003, con la declaración de caducidad administrativa de 13 predios de la vereda El Encanto (Parcela Las Angustias, El Petate, La Unión, La Divisa, Nueva Zelandia, Palermo, Parate Bien, Dios Verá, Corral Nuevo, Las Miradas, La Paz, La Lucha y El Tropelín)⁴¹ y la posterior revocatoria de las resoluciones de adjudicación a los adjudicatarios iniciales, durante la ausencia de estos de la vereda El Encanto debido a la continuidad del desplazamiento forzado.

- **Acciones de la comunidad desplazada de la Vereda El Encanto y respuesta de institucional.**

⁴¹ Ver: Documento anexo: "*Acta de visita practicada al predio El Encanto, ubicado en jurisdicción del Municipio de Chibolo, Departamento del Magdalena*". INCODER. Julio de 2007

-Luego del desplazamiento forzado la comunidad se encontraba intimidada y con temor a presentar denuncia alguna ante las autoridades competentes, sólo hasta el año 1999 algunos integrantes de la comunidad desplazada de la vereda el Encanto declararon su condición de población desplazada en Barranquilla, Santa Marta, Valledupar, Fundación, Soledad y San Jacinto. .

-En el año 2006 se dio inicio a la Desmovilización formal del bloque Norte de las AUC, pese a que continuaba la presencia del paramilitarismo en la zona y al control social y territorial ejercido por el mismo, ese mismo año se reunieron nuevamente los integrantes del Comité del Encanto, con el propósito de examinar las alternativas existentes para regresar a las tierras que les habían sido adjudicadas en el año 1991.

-Dentro de las alternativas propuestas por el Comité del Encanto se optó por el retorno parcial y de hecho, de algunas familias, primero al corregimiento de Pueblo Nuevo (segundo semestre del 2007), y luego a algunas parcelas de la vereda El Encanto (primer semestre del 2008) Ante la falta de apoyo de Acción Social y de las instituciones vinculadas con los procesos de retorno, la comunidad que habitaba el corregimiento y tenía sus fincas en la vereda ha decidido hacer presencia paulatinamente en estos sitios, desde el 5 de junio de 2007, llegan en grupos de 5 a 10 personas y se quedan en el corregimiento 3 u 8 días.

-La comunidad solicitó al Incoder, realizar una visita a la vereda El Encanto para verificar el estado actual de los predios, esta visita se realizó el 20 de septiembre de 2007, tal como consta en el acta que se anexa, durante esta visita varios de los adjudicatarios iniciales de las parcelas de la vereda se enteraron que sus resoluciones de adjudicación habían sido revocadas durante su desplazamiento.

-El 15 de enero del 2008, se puso en conocimiento de la Defensoría del Pueblo de Santa Marta, las amenazas dirigidas contra un líder de la comunidad desplazada de la vereda El Encanto y en general contra la pretensión de retorno de la comunidad. La Defensoría puso esta situación de riesgo en conocimiento del Batallón de infantería No. 5, el 23 de enero del 2008. (Se anexan ambas comunicaciones).

-El 16 de enero del 2008 se presentó derecho de petición al Incoder, regional Magdalena, solicitando información sobre el estado actual del proceso adelantado por esta institución sobre los predios de la Vereda El Encanto.(Se anexa)

- Comunicación radicada el 23 de enero del 2008, ante Acción Social, Policía de Chibolo, Ejército, Procuraduría Departamental y Defensoría del Pueblo, manifestando la voluntad de la comunidad de retornar a los predios de la vereda El Encanto. (Se anexa).

-El 13 de febrero del 2008 se realizó una reunión con la presencia de la policía de Chibolo y el Comité de desplazados de la vereda El Encanto, en la cual se denunciaron las amenazas sobre los integrantes de la comunidad, ante su pretensión de regresar a las tierras que les habían sido adjudicadas en el año 1991.(Se anexa)

- Comunicación radicada el 27 de febrero del 2008, por el representante del Comité de la Vereda El Encanto ante la Procuraduría departamental, informando sobre la invasión de predios de Pueblo Nuevo y El Encanto . (Se anexa)

-El 13 de marzo del 2008 se presentó nuevamente derecho de petición al Incoder, regional Magdalena, solicitando información sobre el estado actual del proceso adelantado por esta institución sobre los predios de la Vereda El Encanto. (Se anexa). Ante la solicitud reiterada en los derechos de petición referidos, el Incoder no dio respuesta alguna.

- Entre los meses de junio y agosto del 2008 se presentaron las primeras solicitudes de protección de predios pertenecientes a la vereda El Encanto.

-En Julio del 2008 se creó formalmente el Comité de Desplazados de la Vereda El Encanto, mediante su respectiva inscripción en Cámara de Comercio, tal como consta en documento anexo .

-En Julio del 2008, luego de los estudios de seguridad respectivos, el Ministerio del Interior otorgó a la Comunidad de Desplazados de la Vereda El Encanto, medidas

colectivas de protección, teniendo en cuenta la situación de riesgo en que esta se encontraba, debido a las constantes amenazas de grupos paramilitares no desmovilizados que continuaban haciendo presencia en la zona..

7. Vereda La Pola

Los campesinos que se ubicaron en el Municipio de Chibolo, llegaron a estos predios desde el año 1985, con el propósito de desarrollar en esta región sus proyectos de vida.

Desde que estas familias se establecieron en este Municipio, iniciaron las correspondientes gestiones para que el INCORA, comprara estos terrenos y se los adjudicara a ellos. Los dueños de estos terrenos incluso ofrecieron regalar el 30% a los campesinos y que el INCORA, se hiciera cargo del 70%.

Es así como en junio de 1987, se realizo una oferta de compra del predio rural denominado "Hacienda la Pola" conformado por los globos de terreno denominados LA POLA Y EL RADIO, ubicados en el Municipio de PLATO Y DE CHIVOLO de propiedad de Hacienda La Pola Limitada.

Durante varios años se dedicaron a la agricultura, a la ganadería y al adelanto de las gestiones que les permitieran recibir la adjudicación de las tierras que tenían en posesión, a algunas de estas familias se les adjudico la tierra, pero para las demás familias, justo cuando se encontraban adelantando las gestiones con el INCORA, recibieron la Orden de los paramilitares de desalojar la zona.

En esta región del país se implementaron las Amenazas Directas. Esta técnica es de las mas usuales y consiste en la amenaza verbal directa, escrita y de hecho contra

aquellas personas que medianamente poseen un pequeño bien (Tierras, Vehículos, negocios etc), con ella se promueve nuevas formas de usurpación de bienes, ya que convierte a los campesinos en objetivo militar de los grupos armados, que pretenden expandir el control territorial y político en una zona determinada.

Es así, como en el Año 1997 Las Familias fueron desalojadas a sangre y fuego con amenazas de muerte y el posterior asesinato de varios dirigentes campesinos además de la quema de las casas, SALIERON 65 FAMILIAS CON UN PROMEDIO DE 500 personas quienes se desplazaron a diferentes lugares buscando protección para sus vidas y las de los miembros de sus familias.

Estos campesinos fueron amenazados de matarlos si denunciaban y que si lo hacían, que los buscarían donde fuera. De hecho fue asesinado el señor Víctor García asesinado en Santa Marta en el año 1999; este atropello fue ocasionado por grupos de Paramilitares al mando de JORGE CUARENTA. Quienes después de desalojarlo instalaron allí su campamento de donde realizaban su accionar hacia todo la Región.

La Pola es una vereda perteneciente al Municipio de Chibolo, Magdalena con una extensión 3.000, esta divide en 5 lotes así: lote la Pola, con 23 familias en hectáreas aproximadamente de 1131; las familias de este lote ya cuentan con la legalización de sus títulos de propiedad, lote el Radio donde habitan 19 familias en 700 hectáreas, sin la legalización, lotes la Toluas, en al que habitan 9 Familias, Lote Santa Rosa y el Lote Villa Luz que hoy le llaman Vista Hermosa con varias familias campesinas que han retornado luego de permanecer en situación de desplazamiento por varios años.

En el año 2006 cuando las familias se dieron cuenta que los paramilitares habían abandonado las Tierras debido a que EL GRUPO DE PARAMILITARES se acogieron al programa de Justicia y paz y supuestamente se desmovilizan; las familias decidieron regresar como oportunidad de recuperar sus tierras, y su proyecto de vida abandonado por el conflicto armado del que fueron victimas directas.

Retornando a sus Tierras en el año 2006, iniciaron el trabajo de producción hasta que el día 7 de julio de 2008, la población que había retornado fue desalojada por la policía, por mandato de la Inspección de policía; mas exactamente fueron victimas de la orden de lanzamiento las familias Ubicadas en el LOTE VILLA LUZ que hoy los presuntos Dueños la llaman VISTA HERMOSA con el argumento que llevaban al orden del supuesto dueño de estas tierras.

Este hecho ocurrió luego de que se hubieren presentado las respectivas denuncias y solicitudes de protección ante la Procuraduría, defensoría, Fiscalía, Incoder etc., los días 9 de junio de 2008 y reiterado el día 3 de julio del 2008, instituciones ante quienes se solicito como mediada cautelar que cesara cualquier tipo de desalojo contra este grupo de campesinos, hasta que se esclarecieran las denuncias presentadas por esta comunidad y cual era la situación real de estas tierras.

Pese a todo lo anterior, el lanzamiento de estas familias se materializo el día 7 de julio del 2008, en el predio Villa luz, de la Vereda La Pola, sin que hasta la fecha ninguna autoridad se haya pronunciado a favor de la Población revictimizada del Municipio de Chibolo.

El día 7 de julio del 2008, siendo aproximadamente las 2y 30 de la tarde llegó nuevamente la Policía con un grupo de 60 antimotín a la vereda la Pola predio Villa luz, en el que habitan 10 familias, acompañados por la inspectora de Policía de Plato, amenazando a las y los Campesinos, diciéndoles que ya les habían perdonado una vez y que esta si era en serio y procedieron a sacar a la fuerza a campesinos y campesinas de su casas, agrediéndolos a golpes, atropellando niños y niñas ; los dirigentes les solicitaron presentaran la orden de desalojo lo que manifestaron que ellos solo obedecían ordenes de arriba., además iban acompañados de civiles vestidos de manera informal, a los que les ordenaron quemar las viviendas, quienes lo hicieron de manera inmediata.

Actualmente estas familias se encuentran hoy en los callejones de alrededor de sus parcelas deambulando. la Organización Nacional Campesina realizo al gestión en conjunto con la Corporación YIRA CASTRO de protección la cual que dio como

resultado la suspensión de desalojo ; pero hoy con preocupación las familias de la comunidad del predio el Radio 19 familias informan que en el DIA 4 de julio recibieron la amenazada desalojo a las 10 y 30 llegaron a la comunidad Carros con policía y Ejecito acompañados del abogado en la que el supuesto dueño apellido LONDOÑO daba la orden del desalojo, pero que finalmente no lo hacían porque no era suficiente el numero de Policías que lo harían en el transcurso de las próximas semanas.

La Comunidad acudió ante de las autoridades Municipales, Alcalde, el personero, pero no encontrando ningún apoyo por que la Alcaldía estaba cerrada supuestamente y los funcionarios estaban enfermos.

Estas tierras aparecen a nombre de varias personas que son reconocidas por las victimas como desmovilizados de las AUC o como colaboradores o testaferros de las mismas.

Para citar un ejemplo tenemos el caso del señor FRANCISCO AUGUSTO CASTRO PACHECO (ALIAS EL TUTO CASTRO), quien supuestamente adquirió varios predios en el municipio de Chibolo, en un mismo día se firmaron las escrituras en notarias de diferentes Municipios y para la misma fecha fueron registradas en la oficina de instrumentos públicos . Este personaje ha sido denunciado por los desplazados de Chibolo de ser un miembro del grupo paramilitar que comandaba ALIAS JORGE 40 y ahora que tiene los títulos de las tierras es quien mas ha perseguido a estas víctimas de desplazamiento, han sido desalojados de los predios y quemados sus ranchos y sus enseres, actualmente les tiene varias acciones policivas pendientes para desalojarlos a la fuerza de la tierra que otrora tenían en posesión y que actualmente figura a nombre de este testaferro de ALIAS JORGE 40.

LOS PACTOS DE CHIBOLO Y PIBIJAY:

La revista Cambio denunció como el 19 de diciembre de 2006, miembros del Gaulta, se tomó la finca "nueva Roma" ubicada en el Municipio de San Ángel, en el departamento del Magdalena, para esa misma fecha arribó a la finca una comisión

de la Fiscalía en la inspección judicial practicada por orden de los Magistrados auxiliares de la Corte Suprema, hallaron el original de un "acuerdo político" firmado en 2002, por aspirantes al congreso, dicho acuerdo se firmo para hacer una parcelación electoral y para cooperar en materia logística y económica a favor de quienes firmaron dicho acuerdo.

De dicho pacto hizo parte el señor JORGE CASTRO, HERMANO DE AUGUSTO FRANCISCO CASTRO PACHECO, ALIAS TUTO CASTRO, quien actualmente figura como propietario de varios predios en el Municipio de CHIVOLO.

Sobre este mismo tema, en agosto 12 del 2008, en una carta dirigida al Fiscal General, Mario Iguarán, la Senadora Gina Parody increpó duramente al ente judicial por su inoperancia en los casos de parapolítica en la escena local. Desde hace un mes y medio Parody comenzó a denunciar la falta de resultados en las investigaciones sobre los acuerdos del 'Chivolo' (2000) y 'Pivijay' (2001), acuerdos que fueron una suerte de prueba en pequeña escala de lo que después fue el acuerdo de Ralito.

En estos pactos, más de 400 personas, entre aspirantes a concejos y asambleas de la región del Magdalena, presuntamente suscribieron compromisos con el jefe paramilitar Rodrigo Tovar Pupo, alias 'Jorge 40'. La senadora solicitó a la Fiscalía información sobre los firmantes de los acuerdos, que son de conocimiento público, para ver quienes tenían abierta una investigación. La respuesta de la Fiscalía fue que sólo una persona estaba siendo investigada por concierto para delinquir, y ninguna por delitos contra los derechos políticos de la población.

En la carta enviada al Fiscal y que fue leída en el Congreso, Parody denunció que la Fiscalía no ha respondido a dos de sus peticiones: que se abra investigaciones a los firmantes y que le entregue información sobre los asesinatos de ex alcaldes, ex funcionarios públicos, familiares de estos y líderes cívicos, de la región de donde son los firmantes de los acuerdos.

En la carta dice que en septiembre de 2000, "Jorge 40" se reunió con 410 personas en el municipio de Chibolo, al lado del Piñón. En la reunión, los asistentes se comprometieron a elegir a José Domingo Dávila, a la gobernación del departamento, quien salió elegido. En 2007 Dávila también fue candidato a la Alcaldía de Santa Marta.

Previo al encuentro el Bloque Norte de las AUC perpetró varias masacres y asesinó a la oposición política, entre los que cayeron varios ex alcaldes y ex funcionarios públicos.

En el pacto de Chivolo donde se estiman más de 200 personas firmaron, y la Fiscalía apenas tiene un investigado por concierto para delinquir, y ni un investigado por delitos electorales a pesar de que quienes lo firmaron llegaron a ser alcaldes, concejales, diputados, congresistas y hasta gobernador pusieron: José Domingo Dávila Peralta. Pronto señor fiscal, en 3 meses, estos delitos prescribirán, y estos actos quedaran impunes y legitimados. En el Pacto de Pivijay, por el cual ya hay condenados congresistas, sus socios en las regiones siguen libres y gobernando.

Manifiesta la senadora que, para sellar estos pactos los paramilitares y sus socios primero masacraron, desplazaron, intimidaron a la población, mataron a la oposición. En 1999 por ejemplo, en el municipio del Piñón en el Magdalena masacraron a 27 campesinos esto ya lo aceptó "Jorge 40". El mismo Bloque Norte tomó control del territorio y asesinó a alcaldes y concejales de "oposición política". ¿Donde están sus socios políticos? Cuáles eran los alcaldes y concejales que no eran de la oposición de Jorge 40? ¿Hay alguna investigación contra ellos?

A los paramilitares les fue muy bien con los pactos locales y por eso siguieron violando los derechos humanos. En noviembre 22 de 2000 perpetraron la masacre de Sitio Nuevo en la que mataron 37 personas entre pescadores y campesinos. Luego se tomaron los municipios de la zona matando 4 alcaldes, 2 ex alcaldes y 4 concejales, actos que hasta el día de hoy siguen impunes. En ese contexto un año después celebraron el Pacto de Pivijay ya mencionado.

Ciudadanos de esta misma región del País me han hecho llegar información sobre la existencia de más pactos locales en el Magdalena, como el de los municipios de San Ángel en el departamento del Magdalena y Concordia, así como el de la lista a la Asamblea de Magdalena en 2003 por un movimiento político que hoy tiene a todos sus Congresistas investigados por parapolítica.

El Desplazamiento de la población en la vereda la Pola:

A mediados del mes de julio de 1997, aproximadamente 200 familias en su mayoría poseedoras de los predios: - las Toluas, el Radio, la Cantaleta, Boquilla, la providencia etc, pertenecientes a la Hacienda la Pola, fueron amenazadas de muerte y obligadas a desplazarse de sus tierras por parte de las siguientes personas RODRIGO TOVAR PUPO, alias " JORGE 40", AUGUSTO CASTRO PACHECO "tuto" CASTRO, un personaje con el alias de "CHEPE BARRERA" y otros miembros del Bloque Norte de las Autodefensas.

Mas exactamente el 19 de julio de 1997 la Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) ingresaron a esta vereda, reunieron al personal campesino y le dieron ocho (8) días como plazo perentorio para que desocuparan las tierras y los campesinos suplicando a estos grupos al margen de la ley, consiguieron que este plazo fuera de quince (15) días.

Con su ingreso JORGE 40 instauró un imperio de terror y muerte que trajo a la región el asesinato y desaparición de muchas personas, lo cual está cubierto por el manto del anonimato y la impunidad. Dentro de tantas víctimas, aun permanece el recuerdo de algunas de ellas habitantes de estas veredas que de alguna manera se rehusaron a cumplir con las ordenes dadas por este Comandante paramilitar y sus hombres; podemos citar los casos de: José Andrade, Luis Andrade, Antonio Rodríguez Felizola (El Pastor), José Henao, Juan Vicente Gutiérrez, Lucho NN, Eduardo Castro, Alberto Luis Pertuz Cervantes, Eder Pertuz Silva, Juan Vicente Orozco Carranza, Manuel Acosta, Robinson De Los Reyes, entre otros. En medio de la zozobra y la angustia, los demás campesinos no esperaron el plazo y procedieron rápidamente a dejar las tierras. LA POLA se convirtió en centro de operaciones de este grupo paramilitar en

esta zona, lo cual fue reconocido por el señor JORGE 40 en la primera intervención que hizo ante Justicia y Paz en Barranquilla, donde además manifestó que "durante la desmovilización devolvió estos predios al gobierno y no entendía por que este no se los había entregado a los campesinos".

Los campesinos víctimas de amenazas, desplazamiento y despojo de sus tierras, vienen denunciando ante las autoridades respectivas como para su sorpresa ahora, cuando quisieron retornar a sus tierras, han recibido la noticia de que las tierras ya no son de ellos, sino que le ha sido adjudicada o titulada a terceras personas, personas que ellos nunca han conocido en la región.

El área abandonada por los campesinos comprende:

- **LOTE EL RADIO:** Tiene una extensión de 755 hectáreas y de acuerdo con certificados de tradición expedidos por la Oficina de Instrumentos Públicos de Plato Magdalena, este predio fue subdividido en siete (7) lotes denominados Radio 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7, identificados con las Matrículas 226-9983, 226-9984, 226-9985, 226-9986, 226-9987, 226-9988 y 226-9989 respectivamente. Según esta tradición, actualmente aparecen como dueños los señores: Londoño Urrego Héctor Iván y Gómez Bertha Cecilia, quienes presuntamente lo compraron al Banco Ganadero (BVB Colombia S.A.) en Octubre 6/06. En esta fecha todavía persistía la influencia paramilitar y quienes no tenían nexos con estos grupos no podían ingresar al territorio. A falta de apoyo del Estado, a principios del 2007 los campesinos por sus propios medios retornaron de manera voluntaria a estas tierras.
- **LOTE VILLA LUZ:** De acuerdo con certificados de tradición expedidos por la Oficina de Instrumentos Públicos de Plato Magdalena, este predio está identificado con las matrículas 226-1661 y 226-8770, con una extensión total de 275 hectáreas. Después de la desmovilización de las AUC apareció el señor Miguel Ángel Guzmán reclamando este predio y en dos ocasiones ha intentado desalojar a los campesinos de este predio. La documentación de este predio es confusa, ya que los linderos no corresponde con la realidad.

- **LOTE LAS TOLÚAS:** Distinguido con la matrícula 226-1659, tiene una extensión real de 470 hectáreas. De acuerdo con certificado de tradición expedido por la Oficina de Instrumentos Públicos de Plato Magdalena, este predio pasó a ser propiedad de La Nación como resultado de un "Proceso de extinción de dominio privado" adelantado por INCORA (Resolución 3287 18/12/2000). A pesar de esto no se ha entregado formalmente a los campesinos que fueron desplazados de ellas.
- **LOTE SANTA ROSA:** De acuerdo con certificado de tradición expedidos por la Oficina de Instrumentos Públicos de Plato, este lote tiene un área total de 344 hectáreas y se encuentra subdividido en cuatro (4) predios denominados Veracruz 1, 2, 3 y 4, identificados con las Matrículas 226-8770, 226-8771, 226-8772 y 226-8773, respectivamente. Adicionalmente también aparece otra matrícula 226-1660 con una extensión de 470 hectáreas, las cuales pasaron a ser propiedad de La Nación como resultado de un "Proceso de extinción de dominio privado" adelantado por INCORA (Resolución 1888 24/09/2001). A pesar de esto no se ha entregado formalmente a los campesinos que fueron desplazados de ellas.

Todos estos predios fueron ocupados por los campesinos desde Febrero 27 de 1985 y permanecieron sin ninguna interrupción en ellos hasta Junio 19 de 1997, cuando ingresaron a sangre y fuego las AUC comandadas por JORGE TOVAR PUPO – ALIAS JORGE 40, quien los convirtió en centro de operaciones en la zona, lo cual fue reconocido por JORGE 40 en la primera intervención que hizo en Justicia y Paz en Barranquilla, donde además manifestó que durante la desmovilización devolvió estos predios al gobierno y no entendía por que este no se los había entregado a los campesinos.

La mayoría de los campesinos afectados no denunciaron el desplazamiento por orden que recibieran de los paramilitares, ya que si lo hacían podrían ser asesinados, tal como lo sentenció el mismo JORGE 40 el día que reunió a los campesinos, cuando les dijo que quien denunciara se moría.

La veracidad de esta información puede ser corroborada por los moradores de esta región y por vecinos de dichos predios, dentro de los cuales se pueden llamar:

- Ramiro Escobar Gvette – Vereda Canaan
- Daniel Llerena – Vereda Canaan
- Nin Gvette – Vereda Canaan
- Mortimier Ariza – Vereda Canaan
- Federico Pabón – Vereda Canaan
- Rafael Escobar (Padre) – Finca Toribio Abajo
- Clemente Ariza Támara – Finca Caño Lindo, jurisdicción La Estrella
- Dorina Esther Gutierrez Caballero – Vereda El Torito
- José Francisco García – Lote La Pola, Vereda La Pola
- Luis Ramos Barrios – Lote La Pola, Vereda La Pola
- Luis José Pimienta – Lote La Pola, Vereda La Pola
- Eduardo Manuel Ribón Solís – Lote La Pola, Vereda La Pola
- Manuel Euclides Orozco Palmera – Lote La Pola, Vereda La Pola
- Juan Orozco Orozco – Lote La Pola, Vereda La Pola
- María Amparo Cervantes – Lote La Pola, Vereda La Pola
- César Augusto Escorcía Vázquez – Lote La Pola, Vereda La Pola
- Julio Polo – Lote La Pola, Vereda La Pola
- Alba Diosa Avendaño Montenegro – Lote La Boquilla, Predios La Palizúa
- Robinson Madariaga De Ávila – Lote La Boquilla, Predios La Palizúa
- Domingo Madariaga Carranza – Lote La Boquilla, Predios La Palizúa
- Ricardo Gutiérrez – Lote La Boquilla, Predios La Palizúa
- Jorge Gutiérrez – Lote La Boquilla, Predios La Palizúa
- José Ángel Cervantes Huelvas – Lote La Boquilla, Predios La Palizúa

HECHOS RECIENTES:

De acuerdo con información recibida de parte del Secretario de Gobierno Municipal de Chibolo, del 13 al 15 de Junio del año en curso se adelantará una diligencia de desalojo en los predios El Radio y Villa Luz. De llevarse a cabo este sería el tercer

intento de desalojo en el predio de Villa Luz y según los informes recibidos habrá un gran despliegue de fuerza pública que podría ocasionar violaciones a los derechos humanos de los campesinos que inicialmente fueron desplazados y que decidieron retornar para posicionarse en los predios, que antes de que fueran víctimas de este grupo paramilitar les pertenecían.

Esta situación, de no resolverse a través de las intervenciones oportunas por parte de estas instituciones y de no adelantarse investigaciones integrales, eficaces y oportunas conduciría a revictimizar a este grupo de familias campesinas, vulnerando nuevamente sus derechos fundamentales, por la falta de diligencia y acción del Estado.

El día 7 de julio de 2008, se materializo el desalojo en el predio de Villaluz,

De las veredas de palizua, el encanto, quibrapata, el amparo

El 15 de Agosto de 1997 la Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) ingresaron a los predios conocidos como "La Palizua", reunieron al personal campesino y le dieron quince (15) días de plazo para que desocuparan las tierras. Al igual que en la Pola, con su ingreso JORGE 40, representado por Augusto Francisco Castro Pacheco, Alias "Tuto Castro", identificado con la cédula de ciudadanía número 12.722.174, instauró un imperio de terror y muerte que trajo a la región el asesinato y desaparición de muchas personas, lo cual está cubierto por el manto del anonimato y la impunidad. Dentro de tantas víctimas, aun permanece el recuerdo de algunas de ellas como: Víctor Cantillo Jiménez, José Montenegro Manga, Alonso Martínez, Miguel Avendaño Martínez, Antonio Mendinueta Barrios, Miguel Palencia, Margarita NN, Araceliz NN, Luis Alfonso Fernández De Agua, Alberto Salas, Ricardo Torres Barrios, Laura Acuña, Humberto Noriega, Lorenzo Ariza, Juan Marriaga, Yonis Marriaga, Orlando Buelvas Cervantes, Manuel Pérez, Dionisio Jaraba, Manuel De La Cruz De La Hoz, entre otros. En medio de la zozobra y la angustia, la mayoría de los campesinos no esperaron el plazo y procedieron rápidamente a dejar las tierras. Quienes no hicieron caso están en la lista de muertos arriba indicada. Estas tierras se convirtieron en centro de operaciones de las AUC en cabeza de Augusto

Francisco Castro Pacheco, Alias Tuto Castro, quien manejaba los listados de las personas que iban a ser asesinadas y fue quien finalmente a través de diversas estrategias ocupó y se apodero de las tierras que hoy se niega a devolver a los campesinos.

Los predios despojados a los campesinos comprenden:

1. LA PALIZUA:

Lo que se conoce como Palizúa está compuesta por cinco (5) lotes, identificados con los nombres:

La Boquilla: De acuerdo certificados de tradición expedidos por la Oficina de Instrumentos Públicos de Plato Magdalena, este predio está identificado con los nombres La Cantalera, Providencia y Boquilla y las matrículas 226-8557, 226-8558 y 226-10892, tiene una extensión total de 601 hectáreas. Antes que ingresaran las AUC aparecía como propietario DUQUE DE OBIRNE MARTHA. EI TUTO CASTRO utilizando testaferros modificó ilegalmente los documentos de estos predios y de manera extraña hoy aparece él como propietario. Antes del desplazamiento los campesinos llevaban quince (15) años ininterrumpidos con la posesión de las tierras y se tenían negociaciones adelantadas con la familia Duque y el INCORA.

Santa Martica: Identificado con la matrícula 226-3969, tiene una extensión de 601 hectáreas, y de acuerdo con el certificado de tradición expedidos por la Oficina de Instrumentos Públicos de Plato Magdalena, este predio fue adquirido por CORTINA CALANCHE JOAQUIN ALFONSO en 3/7/2001 y el 13/8/2002 lo entregó como "dación en pago" al señor CASTRO PACHECO AUGUSTO FRANCISCO (Alias Tuto Castro), quien lo hipotecó por cuantía indeterminada al BVB Colombia. De acuerdo con la versión libre de JORGE 40 en su primera intervención en Barranquilla, este aceptó haber comprado el predio a los dueños legítimos, pero en instrumentos públicos aparece CASTRO PACHECO AUGUSTO FRANCISCO (Alias Tuto Castro), quien al parecer es uno de sus testaferros.

Las Planadas: Tiene una extensión de 601 hectáreas e identificada con la matrícula 226-3971; fue comprada por INCORA según escritura pública 911 del 30/12/1994

para ser adjudicadas a los campesinos en 4/8/2000. El ingreso de las AUC detuvo este proceso. De manera extraña, en el año 2001 el INCODER hizo adjudicaciones a testaferros de las AUC, dentro de ellos el comandante Omar Montero Martínez, Alias Codazzi, y se abrieron las siguientes matrículas: 226-31757, 226-31758, 226-31759, 226-31760, 226-31761, 226-31762, 226-31763, 226-31764, 226-31765, 226-31766, 226-3167, 226-31768, 226-31769, 226-31770, 226-31771, 226-31772, 226-31773, 226-31774, 226-31775, 226-31776, 226-31777 y 226-31778.

El Mulero: Identificado con la matrícula 226-19094 y 226-19095. Este predio fue afectado por un proceso de extinción de dominio y el INCORA lo adjudicó a los campesinos que fueron desplazados de ellas. Sin embargo, de manera extraña, de acuerdo con el certificado de tradición expedidos por la Oficina de Instrumentos Públicos de Plato Magdalena, el señor CASTRO PACHECO AUGUSTO FRANCISCO (Alias Tuto Castro) adquirido un predio de 137 hectáreas y 8.750 metros el 16/1/1992 y posteriormente englobó y abrió nueva matrícula, la 226-19095.

Las Mulas Altamaceras. Tiene una extensión de 601 hectáreas, está identificado con la matrícula 226-3974 y pertenece a CERA LOZANO ANTONIO RAFAEL. El INCORA en 1984 adelantó una "Diligencia administrativa de adquisición" y mediante Resolución 1954 del 24/4/1986 inició un proceso de extinción de dominio y los adjudicó a los campesinos desplazados de ellas.

En una reunión de conciliación realizada en las oficinas del INCODER en la ciudad de Santa Marta el día tres (3) de Diciembre del año dos mil siete (2.007), con la participación de Augusto Francisco Castro Pacheco, Alias Tuto Castro, INCODER, Defensoría Del Pueblo y campesinos desplazados. Por INCODER: Gabriel Escobar Aragón, Carlos Vázquez y Maritza Morán; por la Defensoría Del Pueblo: Jennys Sánchez Anaya y Fanny Castro Meza; por los campesinos desplazados: Orlando Yanez Tirado, José Rafael Escobar, Jesús Alfredo Mendinueta, Alba Avendaño Montenegro y Juana Mendinueta Barrios. En esta reunión el señor Castro Pacheco decidió devolver a los campesinos los predios El Mulero, Las Mulas Altamaceras y Las Planadas. Estas tierras fueron ocupadas por los campesinos.

En los predios Santa Martica y La Boquilla el Tuto Castro ha realizado varias diligencias de desalojo con el apoyo de la Policía, Inspector de Policía de Plato y un abogado. En uno de los desalojos fue maltratado por la fuerza pública un niño de quince (15) años, lo cual fue denunciado ante la Defensoría Del Pueblo (Liceth Peñaranda Peña), quien se comprometió a dar traslado a las autoridades competentes. Adjunto copia del oficio donde se pone en conocimiento a la Defensorías Del Pueblo sobre estos hechos.

FINCA EL AMPARO.

El legítimo propietario de esta finca es el señor José Eugenio Cantillo Orozco. Tiene una extensión de 227 hectáreas en dos lotes (Amparo 1 y 2 con 157 y 70 ha cada uno).

El desplazamiento se configuró en Ago 5/01. Este empezó el 16 Jul /01 cuando el propietario de la finca fue visitado en su residencia, ubicada en el Corregimiento de La Estrella, jurisdicción del Municipio de Chibolo Magdalena, por una comisión integrada por varios hombres armados, quienes lo notificaron que debía presentarse a la finca El Pavo. En este lugar JORGE 40 le dijo que necesitaba la tierra para ampliar la zona bajo se control. Para esto le ofreció \$60 millones para que comprara tierra en otra parte. Este valor nunca le fue entregado. Después apareció el señor Saul Seberini, quien pagó lo que quiso y a su conveniencia. A pesar de que el propietario legítimo nunca dio su firma para las escrituras, en Dic/07 aparece una escritura a nombre de Saul Seberini por 157 hectáreas. Este señor es desmovilizado de las AUC y lideró el desplazamiento de los campesinos en ese sector.

FINCA QUIEBRAPATA:

La Finca denominada Quiebrapata tiene una extensión aproximada de 106 hectáreas y el propietario legítimo es el señor Gerardo Rafael Orozco Hincapié, por compra que realizó al señor Pedro Gamarra.

De manera similar a lo que ocurrió en la Finca El Amparo, en Oct/01 el señor Saul Seberini solicitó la tierra, al precio y en las condiciones que él unilateralmente

estableció. Para recuperar los valores así establecidos, fue necesario soportar amedrantamientos y amenazas de muerte. De acuerdo con el certificado de libertad y tradición expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Plato Magdalena, actualmente aparece como propietario el señor Cristóbal Cantillo, quien realmente es testafarro del señor Saul Seberini.

La mayoría de los campesinos afectados no denunciaron el desplazamiento por temor de ser asesinado, tal como lo sentenció el mismo JORGE 40 el día que reunió a los campesinos, cuando les dijo que quien denunciara se moría.

La veracidad de esta información puede ser corroborada por los moradores de esta región y por vecinos de dichos predios, dentro de los cuales pueden llamar:

- Ramiro Escobar Gvette – Vereda Canaan
- Daniel Llerena – Vereda Canaan
- Nin Gvette – Vereda Canaan
- Mortimier Ariza – Vereda Canaan
- Federico Pabón – Vereda Canaan
- Rafael Escobar (Padre) – Finca Toribio Abajo
- Clemente Ariza Támara – Finca Caño Lindo, jurisdicción La Estrella
- Humberto Lidueña – Vereda Canaan
- Felipe Gámez – Las Mulas
- Alfredo Meriño – El Mulero
- Julio Contreras – Finca California, Vereda Nueva York.
- Edilberto (Blanco) De La Cruz – El Mulero
- Juana Contreras – Chibolo
- Carlos Escobar – Finca El Verroche, Vereda Canaan
- Dominga García – Vereda Canaan
- Luis José Pimienta – Vereda La Pola

De acuerdo con información recibida del Secretario de Gobierno Municipal de Chibolo, se está organizando una diligencia de desalojo en los predios Santa Martica y La Boquilla. De llevarse a cabo esta diligencia, de acuerdo con los informes recibidos habrá un gran despliegue de fuerza pública que podría ocasionar nuevas

violaciones a los derechos humanos de los desplazados posicionados en dichos predios.

Esta colectividad de desplazados ha denunciado reiteradamente, su situación ante la JURISDICCIÓN PENAL, ANTE LA PROCURADURÍA, ANTE EL INCODER, DEFENSORIA DEL PUEBLO, todas estas instituciones conocen de la situación de estas victimas pero no se han logrado avances, que busquen realmente esclarecer los hechos, conocer la verdad, sancionar a los responsables del desplazamiento de esta comunidad, protegerles y reivindicarles sus derechos, así como restituirles las tierras que poseían en esta región.

EN EL DEPARTAMENTO DE VICHADA:

7. DE LOS DESPLAZADOS DEL MUNICIPIO DE LA PRIMAVERA EN EL DEPARTAMENTO DE VICHADA.

El Municipio de la Primavera – Vichada, fue el sitio elegido por varios campesinos para desarrollar allí sus proyectos de vida, junto son sus familias.

Entre ellos se encontraba el señor AREVALO BARRETO LEGUIZAMON, quien compro su predio desde el 27 de enero del año 1973 a los señores PABLO OROPA y CANDELARIO GUACARROPARE denominado FINCA LOS CAMBULOS, ubicada en la vereda Matiyure del Municipio de la Primavera Vichada.

El señor AREVALO BARRETO, El 2 de junio de 1972 le vendió la posesión al señor MARIO SALAZAR dueño de una pista en esa región y quien le hizo una oferta muy tentadora; le ofrecieron la suma de \$24'000.000. (VEINTICUATRO MILLONES DE PESOS), le prometieron un salario mensual a él y a su esposa por el cuidado de la finca, mas 10 novillas etc. De todo lo anterior solamente le pagaron \$14'000.000 (CATORCE MILLONES DE PESOS).

Posteriormente el señor MARIO SALAZAR le dijo al señor AREVALO BARRETO, que la promesa de Compraventa debía hacerla a nombre de otra persona del señor FIEDRICH SPOINT, en el mes de junio de 1993. Que tan pronto la llevara firmada y diligenciada le pagarían el saldo restante.

El señor BARRETO cumplió con su palabra, pero no recibió nada a cambio, Lo que si obtuvo es que desde el día 26 de Enero del 2003, los señores THOMAS OTTO SCHULZ (de nacionalidad Alemana) Y el señor FHEDRICH BEAFORT SPOINT (ciudadano Austriaco), iniciaron una serie de de persecuciones, hostigamientos y amenazas contra varios colonos que habitaban en la zona rural del Municipio de Primavera, Vereda Matiyure en el Departamento del Vichada. Entre estas personas se encontraba el señor AREVALO BARRETO LEGUIZAMON, estas incursiones estaban fundamentadas en la necesidad que estos personajes tenían sobre la tierra de los campesinos.

En enero 26 del 2003: reciben la Visita de THOMAS OTTO SCHULTZ, con un guarda espaldas de nombre ARALDO CALVO, informándole al señor BARRETO que el señor FHEDRICH BEAFORT SPOINT lo había nombrado administrador de la FINCA LOS CAMBULOS, y que necesitaba que le desocupara inmediatamente la finca; a lo cual el señor BARRETO le dijo que no se iba a ir de allí hasta que no le pagaran lo que le adeudaban: que le debían una parte de la finca, además de los salarios que durante diez años le habían prometido a él y a su esposa por mantener y cuidar de dicho predio. La respuesta del señor THOMAS OTTO SCHULTZ, fue que a las buenas o a las malas le tenía que entregar el Predio de los Cambujos. Luego de lo cual pasaron a la finca de EDINSON MARTINEZ otro de los colonos y le quemaron la casa.

En Febrero 20 del 2003: Llegó la guerrilla de las FARC a la casa de AREVALO, y le informaron que venían de parte del señor THOMAS a arreglar el problema que tenían, el señor AREVALO explico la situación a los guerrilleros, entre ellos alias el Mono, quien dijo que después hablaría con THOMAS, quedaron de volver, Pero

estos nunca más volvieron por que al poco tiempo llegaron los paramilitares a la región.

Marzo 11 del 2003: se cita al señor AREVALO por parte de THOMAS para que este se presentara en el casco urbano de la primavera el día 14 de Marzo ante el capitán de la policía FARLEY FORERO, el señor ARÉVALO cumplió la cita y el capitán le exigió, obligándolo e intimidándolo, que tenían que firmar un certificado de paz y salvo en favor de THOMAS, en los que se decía que este quedaba a paz y salvo con el señor BARRETO por todo concepto. Por negarse a firmar el mencionado PAZ Y SALVO, el capitán FORERO haciendo uso de su cargo lo arrestó 3 horas en el calabozo, y lo amenazó prometiéndole que como fuera lo sacaba de la finca.

Mayo 18 de 2003: Llegaron THOMAS, EL CAPITÁN FORERO y 10 agentes más y los guardaespaldas de Thomas a la finca y procedieron a exigir que le entregaran las llaves de los cuartos y de inmediato el CAPITAN dio la orden que sacaran todo lo que había dentro, así lo hicieron dos agentes, THOMAS y el guardaespaldas sacaron todo y dieron posesión a un nuevo administrador de la finca, de nombre CARLOS YAMILE ARALDO quienes quedaron en la finca por orden de THOMAS Y EL CAPITÁN , quienes eran una amenaza por que tenían arma y radio de comunicación, ese día hurtaron dinero, cadenas de oro, 2 escopetas calibre 20 y 22 y destruyeron enceres todo quedo botado afuera de la casa.

Mayo 22 de 2003: El señor AREVALO BARRETO y otros colonos Fueron citados por THOMAS para que estos se presentaran ante los paramilitares ALIAS "GUAJIRO" Y "VETERANO" EN SAN TEODORO, fueron a la cita varios colonos y en ese lugar estaba el señor THOMAS y su esposa junto con los paramilitares, allí exhibió un documento con unas firmas falsas, autenticado en la notaria, ante lo cual uno de los colonos reacciono y dijo que ese documento era falso y que esas firmas no eran suyas, ante lo cual los paras le dieron la orden a los colonos para que se devolvieran a su finca.

Los campesinos han denunciado que el señor THOMAS busco apoyo por parte de la policía, la guerrilla y de los paramilitares, pero al no lograr lo que el quería se

dedicó a hacerle tortura psicológica y amenazantes a la señora CECILIA DE BARRETO, esposa de ARÉVALO, que si no se iban de la finca los mandaba a matar con paras o con guerrilla, fueron 7 meses de amenaza.

Marzo 26 del 2004: Llegaron a la finca los Cambulos THOMAS, la inspectora el CAPITÁN GAVIRIA del ejército con unos soldados, EL CAPITÁN DE LA POLICÍA ALBEIRO CASTELLANOS, agentes del policía, el guardaespaldas de THOMAS y otros civiles; Estando la finca sola procedieron a desocuparla y a llevarse en varios carros los enceres que habían en la finca y lo llevaron a la granja municipal de la primavera, se perdieron muchas cosas.

Julio 29 de 2006: Llegaron a la finca de los colonos, cuatro miembros de grupos paramilitares en dos motos portando armas largas, pistolas y radios de comunicación, al mando del comandante 010 y tres hombres más dándoles ordenes de desocupar las fincas por orden de don THOMAS alias (el cucho).

Agosto 7 de 2006: El señor Thomas procedió a quemar las casas que habían dejado abandonadas los colonos por orden suya.

Estos colonos que fueron desplazados de este municipio, han denunciado como desde el día 26 de Enero del 2003, los señores THOMAS OTTO SCHULZ (de nacionalidad Alemana) Y el señor FHEDRICH BEAFORT SPOINT (ciudadano Austriaco), iniciaron una serie de de persecuciones, hostigamientos y amenazas contra varios colonos que habitaban en la zona rural del Municipio de Primavera, Vereda Matiyure en el Departamento del Vichada. Estas incursiones estaban fundamentadas en la necesidad que estos personajes tenían de apropiarse de la tierra de los colonos de la región.

Al parecer estas personas acompañadas de sus guardaespaldas, de autoridades del Municipio y de grupos paramilitares iniciaron un arremetida contra varias familias de colonos que habitaban en los fundos o fincas de nombres los Cambulos, Casablanca, Girasoles, las palmeras, el triunfo 1, el triunfo 2, Punto fijo de la señora

YESENIA HERRERA, la finca el Milagro de Amanda Barreto, finca o fundo el Desafío de ESNEIDER VILLAMARIN, y el alacrán de propiedad de ALBEIRO RODRIGUEZ.

Durante todo este tiempo Fueron continuos los hostigamientos, las amenazas, y otros hechos como la quema de varias de las casas de los campesinos como EDISON MARTINEZ (4 casas quemadas en la finca el triunfo, enero 2003), YESENIA HERRERA (2 casas quemadas en la finca punto fijo), ESNEIDER VILLAMARIN (2 casas quemadas en la finca el desafío), ALVARO ACOSTA (2 casas quemadas en la finca los girasoles).

Pero en el plan de despojo de las propiedades de estas personas campesinas, no participaban solamente estos personajes extranjeros y todos quienes les colaboraban, sino que mientras esto ocurría, el día 31 de marzo de 1997, la señora ANDREA YADIRA PEÑA MUÑOZ, solicito titulación ante el INCORA de un supuesto baldío, que resulto siendo LA MISMA FINCA LOS CAMBULOS. En esta solicitud la señora PEÑA MUÑOZ manifiesta que hizo el trabajo de mesura por su cuenta y que entregaría el material correspondiente en los próximos días.

La señora YADIRA PEÑA, en su solicitud de titulación manifiesto que no recordaba cuanto tiempo lleva de ocupación pero que aproximadamente son mas de 12 años,

El 29 de julio del 2007, se realizo supuestamente la diligencia de inspección judicial a la señora YADIRA PEÑA supuestamente en el predio LOS CAMBULOS, en esta supuesta inspección judicial se estableció que en el predio se tenían 128 reses, que se tenían 93 cabras, 18 piscos y 12 patos entre otras cosas.

Frente a esta titulación los campesinos una y otra vez han denunciado que esta señora YADIRA PEÑA MUÑOZ jamás fue conocida en la región, que tampoco habito por allí y no entienden como el INCODER pudo adjudicarle dicho predio y como fue que apareció una supuesta inspección judicial a un predio que no era habitado de ninguna forma por la mencionada señora y como es que se desconoció que la titulación del INCODER había sido hecha al señor AREVALO BARRETO LEGUIZAMON.

Como se puede titular a alguien que no es conocido en la región, que no habita un predio, que no lo explota, que nunca ha pisado esa tierra? Todavía son interrogantes que ninguno de los afectados se explica.

Lo cierto es que mientras los campesinos eran hostigados por parte de estos personajes Extranjeros, apoyados en los grupos armados al margen de la ley, se seguían titulando las tierras a otras personas desconocidas en la región; el día 14 de mayo de 1997, se recibió y se acepto la solicitud de titulación del predio Baldío denominado LA JAULA con extensión de 1258 Has, por parte del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria - Incora, a la señora LUZ MERY SOLORZANO, quienes finalmente en menos del tiempo establecido para hacerlo (5 años) le transferían la titularidad del bien a terceros.

La visita o inspección ocular del predio se programo para el día 26 de julio de 1997, en esta visita, se encontraban como colindantes los señores ANDREA YADIRA PEÑA predio LOS CAMBULOS Y GUILLERMO ENRIQUE JIMENEZ MENESES predio los venados, la señora LUZ MERY SOLORZANO refiere una ocupación y explotación del predio de 15 años.

En resolución del 15 de septiembre de 1997, mediante resolución 0632 de 1997, se le adjudico dicho predio a LUZ MERY SOLORZANO,

Sobre este particular, el 6 de noviembre de 1998, el coordinador del Grupo de ordenamiento FRANCISCO DEL VASTO JAIMES, advierte a JOSE GABRIEL ZAMBRANO RUIZ, profesional especializado de Villavicencio lo siguiente " una primera revisión de dichos expedientes permite evidenciar que las firmas de las comunicaciones de inspección ocular y resolución de adjudicación presentan rasgos que hacen presumir que no corresponden a las de las solicitudes de adjudicación, no obstante debo aclarar que tal afirmación es simplemente una presunción mas no una aseveración en tal sentido".

Pero aun así, no se realizo una investigación exhaustiva que permitiera esclarecer los hechos y averiguar que eral lo que realmente estaba ocurriendo con esas tierras a pesar de que los señores FRANCISCO ESPITIA, AREVALO BARRETO LEGUIZAMON, ALVARO ACOSTA PEDRAZA, JOSE EDINSON MARTINEZ, YESENIA HERRERA HERRERA, ALVARO ACOSTA PEDRAZA, etc. han denunciados ampliamente ante la jurisdicción penal, ante la Procuraduría General de la Nación y ante el INCODER, los hechos de que fueron victimas y su desplazamiento forzado, así como el despojo de sus tierras.

Actualmente se esta adelantando la investigación en la Fiscalía 43 especializada, de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, de la ciudad de Villavicencio, bajo el Radicado No. 4008. pero se les ha manifestado a los campesinos que se va a investigar todo lo que tiene que ver con el desplazamiento únicamente, por que lo que tiene que ver con las tierras es competencia del INCODER, por lo cual sienten que la perdida o despojo de sus predios va a quedar en la impunidad.

Los campesinos afectados han denunciado reiteradamente como una de las estrategias implementadas en el apoderamiento de las tierras por parte de estos personajes extranjeros, es que como el INCORA actualmente INCODER no les podía titular a ellos directamente, lo que hacían era adjudicarle el predio a otra persona, muchas de las cuales no eran conocidas en la región, pues nunca habían vivido allí y estas al poco tiempo le vendían dichas propiedades a estos personajes extranjeros.

8- CASOS REUBICACIONES POBLACIÓN DESPLAZADA NORTE DE SANTANDER. Sigue el ciclo de violaciones a los Derechos de las Victimas del Desplazamiento Forzado⁴².

⁴² El presente apartado, ha sido construido desde el trabajo que el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos- ILSA, ha desarrollado con la Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, en la identificación de las problemáticas y violaciones a los derechos de la población desplazada relacionadas con reubicaciones de familias desplazadas. La mayoría de los conceptos aquí emitidos se basan en informes elaborados por la MESA, y constatados por ILSA. Agradecemos enormemente el apoyo brindado por los líderes de población desplazada de Norte de Santander.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER, ha realizado en el Departamento de Norte de Santander, en el período comprendido entre 2005 y 2008, la adjudicación de 8 predios a población desplazada: Finca Río Bravo (ubicada en el municipio de Tibú, Vereda J10, con 64.4 hectáreas, destinada a la reubicación de 6 familias, por un valor de \$122.500.000); Finca la Pradera (ubicada en el corregimiento Campo Dos, municipio de Tibú, Vereda la Soledad, con 52.7 hectáreas, destinada a la reubicación de 7 familias, por un valor de compra de \$ 147.028.600); Finca Llano Grande (Corregimiento Campo Dos, municipio de Tibú, con 140 hectáreas, destinada a 17 familias, con un valor de compra \$ 268.000.000); Finca la Banqueada (Vereda San Isidro- Corregimiento la Victoria, municipio de Sardinata, con 307.5 hectáreas, destinada 28 familias, con valor de compra por \$469.000.000); Finca la Chane (Vereda Pedregales y la Cacahuala- Municipio del Zulia, con 129 hectáreas, destinada a 15 familias, con un valor de compra de _____); Finca Montería (Corregimiento Barco - Municipio de Tibú); Finca Vigilancia (Cúcuta, con 87.5 hectáreas, destinado a 6 familias, por un valor de compra de \$122.500.000); Finca La Alianza (Salazar de las Palmas).

Las Adjudicaciones señaladas, suman un total de 107 familias reubicadas, cifra insuficiente si se tiene en cuenta que en el departamento se encuentran desplazadas según registros de Acción Social 73.445 personas⁴³, lo que según nuestros datos representan más de 10.000 familias, de estas 3440 salieron desplazadas el año inmediatamente anterior (2007). Cúcuta, Villa del Rosario, Tibú y Ocaña aparecen como las localidades a donde más desarraigados llegan. Tibú, El Tarra, Cúcuta y Sardinata, están entre los municipios más expulsores⁴⁴. Pero las cifras, en materia de desplazamiento forzado pueden llegar a ser aun mayores: para la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento, CODHES, ONG que monitorea la situación del desplazamiento forzado en Colombia, entre 1999 y el 2005, 109748 personas han llegado desplazadas a Norte de Santander (cerca del 10% de la

⁴³ "73445 desplazados en Norte de Santander, según registro de Acción Social", en *La Opinión*. En: http://www.laopinion.com.co/regional.php?option=com_content&task=view&id=10034&Itemid=1 Fecha de Consulta: 9 de mayo de 2008.

⁴⁴ "Desplazados cargan con la cruz del desempleo" en *La Opinión*, Cúcuta, julio 18 de 2007, p. 2A.

población departamental), teniendo esta ONG que en el año 2002, llegaron 36319 desplazados⁴⁵.

Como lo veremos mas adelante, todos los predios entregados a las familias desplazadas por parte del INCODER en los procesos de adjudicación entre los años 2005 a 2008 en Norte de Santander, violentan el deber y la obligación funcional y legal de las entidades estatales (del orden nacional, municipal y departamental) responsables del proceso de reasentamiento y reintegración de las comunidades desplazadas, y además, impide la restitución de derechos a las familias reubicadas, puesto que cada predio presenta deficiencias y no cumple con los requisitos mínimos de habitabilidad, dignidad y sostenibilidad de los proyectos productivos, entre otros. Adicional a ello, el apoyo y acompañamiento institucional ha dichas comunidades ha sido deficitario.

Los procesos de reubicación rural adelantado por el INCODER, violan flagrantemente lo reglamentado por la normatividad nacional sobre la materia⁴⁶ y los convenios y principios internacionales suscritos por el Estado colombiano quienes se hacen exigible bajo la figura de Bloque de Constitucionalidad⁴⁷, puesto que no atienden los principios a los que se debe ajustar: SEGURIDAD, VOLUNTARIEDAD y DIGNIDAD y a los criterios metodológicos de todo proceso de reubicación y/o retorno: i) PARTICIPACIÓN activa de la población desplazada en todo el proceso, ii) PLANEACIÓN, EVALUACIÓN y SEGUIMIENTO por parte de todas las entidades gubernamentales y de control que componen el SNAIPD⁴⁸, el CCAI⁴⁹ y los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia⁵⁰. Según

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Cabe resaltar que la llamada “reglamentación” sobre reubicaciones y retornos, se encuentra dispersa en variadas directrices, resoluciones internas y administrativas (la directiva 01/06 del Min. Defensa) sentencias de la Corte Constitucional (en especial la T 025/04; pero igualmente la T 1346/01; así como los Autos de seguimiento 176, 177 y 178 del 2005 y 218/06), diferentes documentos del CONPES (entre ellos: 2804/95; 2924/97; 3057/99; 3115/01; 3400/05), protocolos administrativos como los de ACCION SOCIAL (mayo 9 de 2006. Versión No. 2); e incorporado en todos los planes cuatrienales de los gobiernos nacionales (“El Salto Social 94/98”; “Cambio para Construir la Paz 98/02”: “Hacia un Estado Comunitario 02/06”); en la Ley 387/97 art. 2, 10, 16 y 17; los Decretos reglamentarios 173 de/98, 2569/00 art. 1, 28 y 33; 2562/01; 250/05).

⁴⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto de los Derechos Civiles y políticos, Pacto de los Derechos Económicos, sociales y Culturales, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Convenio de Ginebra de 1949, Protocolos I y II/77 adicionales a los Convenios de Ginebra y los Principios sobre Restitución de Tierras y Patrimonio de las Personas Refugiadas y Desplazadas.

⁴⁸ Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

⁴⁹ Centro de Coordinación de Acción Integral. Liderado por Acción Social y conformado por alrededor de 12 entidades del Estado.

⁵⁰ Muestra palpable de la carencia de acompañamiento es la respuesta de fecha 29 de mayo de 2008, que a Derecho de Petición, impetrado el 8 de mayo de 2008 por ILSA, ante la Gobernación del Norte de Santander (entidad coordinadora del Comité Territorial de Atención a Población Desplazada) asegura que “sólo ha recibido

las normatividad vigente, las órdenes contenidas en la sentencia T-025/04 y los diferentes documentos de políticas de prevención y atención al desplazamiento forzado, ordena entre otras funciones, que dichos espacios deben *coordinar y evaluar permanentemente las condiciones de estabilización y consolidación socioeconómica de los desplazados que hayan retornado a sus lugares de origen o que hayan sido reubicados.*

Al abordar el tema de la reubicación, tal como lo establece la normatividad (nacional e internacional) así como la jurisprudencia, se deben tener en cuenta los componentes que se extractan de dichos documentos, los cuales son de obligatorio cumplimiento y observancia:

1. La seguridad y protección de la Población reubicada/retornada.
2. La habitabilidad de las viviendas adjudicadas.
3. La garantía de cubrimiento de los servicios de salud, educación y recreación.
4. La adecuación de vías y comunicaciones.
5. La prestación eficiente y adecuada de los servicios básicos.
6. La aprobación de proyectos productivos eficaces y viables económica y agrícolamente para garantizar la seguridad alimentaria de la población retornada/reubicada.
7. El acompañamiento humanitario.
8. El obligatorio tratamiento diferenciado positivo en clave de perspectiva de género, edad y étnico según el caso.
9. El acompañamiento institucional hacia la construcción y consolidación de espacios organizativos naturales de los grupos poblacionales retornados.

En los procesos de adjudicación de predios adelantados por el INCODER, y en virtud de dar cumplimiento a la fase de estabilización socioeconómica, y a los fines y la esencia de la normatividad nacional e internacional sobre la materia, a las familias

solicitud de acompañamiento del retorno masivo al municipio de Convención en el 2003...” desconociendo en forma palmaria su obligación funcional y legal establecida por la misma Ley 387 de 1997 y el Decretos reglamentario 2569 de 2000, en los que señala que los Comités, cuya creación es deber de los Alcaldes y los Gobernadores (que además los presiden), están encargados de planificar, implementar y hacer seguimiento a la política de prevención y atención al desplazamiento forzado en el ámbito regional mediante los Planes Integrales Únicos- PIU.



desplazadas/reubicadas, el Estado les debe garantizar los subsidios de vivienda, el apoyo eficiente para los proyectos productivos, saneamiento básico, seguridad alimentaria, educación, y por sobre todo dignificación de sus niveles de vida. Desafortunadamente, la realidad, en relación con los predios entregados por el INCODER es que carecen de condiciones para que las familias se autoabastezcan económica y alimentariamente mientras los proyectos productivos, que en algunos casos tampoco han sido aprobados e implementados, den frutos. Similares condiciones se dieron en el derecho a la vivienda ya que algunas familias han tenido que levantar, al igual que en las urbes, cambuches con telas, plásticos y tablas, sin ningún protocolo de habitabilidad. Esta violación, del principio general orientador de los procesos de reubicación o retorno, el cual es LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS, entendida en su dimensión de integralidad, es completamente inobservado por las entidades del orden nacional, departamental y municipal que integran el SNAIPD, omisiones administrativas que deben rechazarse y que es obligación en sede de juez constitucional deprecarse en beneficio de los derechos de las familias reubicadas/"beneficiadas", para exigir el pleno reconocimiento y respeto de sus derechos fundamentales

"Para lograr que los programas y los proyectos respondan a las necesidades presentes y futuras de la población afectada, es necesario que el reasentamiento esté basado, desde la planeación hasta la ejecución, en una comprensión del ser humano en todas sus dimensiones, de la comunidad en todos sus componentes y del entorno o contexto de los afectados...⁵¹" , señala una investigación del año 2000, sobre los reasentamientos humanos en Colombia, lo anterior, se resume en el hecho necesario, que todo proceso de reubicación, retorno o reasentamiento de población y familias desplazadas, implica necesariamente, el acompañamiento interdisciplinario para abordar las diferentes dimensiones propias del ser humano, de las comunidades y del entorno. Por ello, el legislador mediante la Ley 387 de 1997, al crear el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada- SNAIPD, determinó que fuese un espacio sistémico cuyo norte y esencia funcional se centrara en la prevención, atención y en la *superación definitiva del desplazamiento*,

⁵¹ REASENTAMIENTO EN COLOMBIA. Publicado por el Banco Mundial; El Alto Comisionado de Naciones Unidas Para Refugiados; la Red de Solidaridad Social y la Corporación Antioquia Presente. Editor: WILLIAM PARTRIDGE. 2000.

superación que sólo se logra facilitando las condiciones desde el Estado, para que el desplazado forzado y su grupo familiar, retornen o se reubiquen, accediendo con ello a programas que permitan el restablecimiento socioeconómico necesario, en clave de dignidad, voluntariedad y seguridad. Programas y estrategias estatales que persiguen la sostenibilidad y la permanencia de las comunidades reubicadas en el predio adjudicado.

Por ello, el incumplimiento de las obligaciones y los compromisos adquiridos por las entidades del SNAIPD en los procesos, revierte en la eficacia y los fines de la adjudicación. La adjudicación de predios a población desplazada, no puede ser entendida por el Estado, como un "acto" individualizado e inconexo de sus obligaciones ligadas a conseguir el restablecimiento económico, social y cultural de las comunidades desplazadas. Obligaciones, que se soportan en la legislación misma, y que se enmarcan necesariamente, en el acompañamiento directo y permanente en todas las fases (pre y post adjudicación), facilitando el acceso al restablecimiento de sus derechos y al pleno goce, uso, explotación y producción del predio entregado en favor de las familias reubicadas. Entendiendo al predio adjudicado como un instrumento facilitador de la reconstrucción del tejido social, económico y cultural de la comunidad reubicada. En este caso el predio, *se convierte en un catalizador del nuevo proyecto de vida de las comunidades.*

Teniendo en cuenta lo anterior, en los procesos de reubicación de población desplazada, se hace necesario asegurar la permanencia de las comunidades a través de la plena ejecución de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Es decir, que la población que voluntariamente decida reasentarse debe encontrarse con las condiciones necesarias para su subsistencia por medio de la reactivación de la producción. Además se les debe proteger los derechos a la reunificación familiar, la oportunidad de trabajo y el derecho a la participación, así como el acceso a una infraestructura eficiente de servicios en salud, educación y saneamiento básico.

La Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Norte de Santander, en sendos informes enviados reiteradamente a la Procuraduría General de la Nación, al INCODER y al Ministerio de Agricultura durante los años

2007 y 2008, han señalado los principales problemas que aquejan las adjudicaciones de predios a población desplazada, se copia textualmente, del "Informe de la problemática presentada en las adjudicación de tierras por INCODER, en Norte de Santander" de fecha 4 de febrero de 2008:

- Alto número de hectáreas que no se pueden trabajar o improductivas.
- Valor exagerado de la finca.
- Predio en mal estado (enmalezado) en el momento de entrega.
- Estructura sobrevalorada.
- Muy poca tierra para sembrar cultivos de pan coger o para cultivar.
- Sobrecupo de familias.
- Tener que pagar los impuestos de la finca sin tener que producir (sic) o de donde generar ingresos.
- No les han entregado el capital semilla, ni el kit agropecuario o de herramientas.
- El proyecto de vivienda es incierto, pues la Alcaldía no lo ha presentado.
- No se les ha apoyado con ningún proyecto productivo.
- No han tenido ningún tipo de acompañamiento (ni capacitación ni alimentación).
- La gerente del Banco de éste municipio (sic) no les ha querido colaborar o apoyar, por que argumenta que el predio no está apto y que no sabe de ninguna directriz (sic) nacional para otorgar crédito a este tipo de población, por tal motivo es incierto y los beneficiarios están allí por su esfuerzo (sic).

En Norte de Santander, únicamente ha habido un proceso de retorno en el año 2003, en el marco de un programa piloto de orden nacional, proceso del cual la Mesa Departamental de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada de Norte de Santander considera fue un fracaso, ya que según documentos de reflexión aseguran:

" (el proceso de retorno) consistió en reunir aproximadamente 450 familias con deseos de retornar pero a pesar de la observación y

apoyo financiero de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales internacionales se trato de un retorno sin garantías ni condiciones de estabilización socioeconómica, se garantizó el transporte hasta algunos cascos urbanos y allí se abandonó a estas familias, y a pesar igualmente de las actas de compromisos expedidas por el Comité Departamental de Atención Integral a Población Desplazada no hubo cumplimiento en el desarrollo de proyectos productivos con asistencia técnica y administrativa, asistencia humanitaria en el proceso de retorno para que las familias contaran con el apoyo necesario mientras se consolidaba el proceso de retorno con condiciones de seguridad y garantías y acceso a la educación y a la salud y hasta el momento no existen informes de seguimiento que demuestren que este proceso de retorno fue exitoso⁵².

En cuanto a los procesos de reubicación⁵³ en el departamento éstos se han adelantado en lo concerniente a zonas urbanas, de manera desordenada y descoordinado; y en lo que concierne a la reubicación rural, a pesar que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, menciona procesos de reubicación en los municipios de Sardinata, Tibú, Salazar de las Palmas, Cúcuta y Zulia, las asociaciones de desplazados señalan que éstos no se tratan de verdaderos procesos de reubicación, pues las familias no cuentan con las garantías de seguridad, de restablecimiento y todas las disposiciones que exige la ley.

⁵² Ídem., p. 17.

⁵³ La Defensoría del Pueblo indica que la reubicación *"es el proceso de restablecimiento de las personas desplazadas en un lugar diferente al de su origen o residencia, lo que necesariamente implica su adaptación a nuevas condiciones espaciales, culturales, sociales y económicas. La reubicación puede hacerse en el lugar inicial de acogida o recepción, o en otro diferente; puede ser urbana, en cabeceras departamentales o municipales, o rural y puede ser de tipo individual, familiar o colectivo. La reubicación se entiende como un proceso de doble vía que involucra tanto a la comunidad desplazada atendida, como a la receptora y a la institucionalidad local de esta"*. Defensoría del Pueblo, Políticas Públicas y desplazamiento: Una reflexión desde la experiencia, Bogotá, 2004, p. 147. Por otra parte el documento anteriormente citado "Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de población desplazada" indica que la reubicación debe ser *"entendida como alternativa de estabilización socioeconómica definitiva de un hogar en situación de desplazamiento, es la decisión libre y voluntaria de la población desplazada a determinar un lugar distinto al habitual de residencia de donde fue desplazado, para iniciar su proceso de estabilización"*, y al igual que en los casos de retorno señala que ésta es una *"posibilidad de vida y por consiguiente, la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento, es un proceso que implica la materialización en reconstrucción del proyecto de vida individual, familiar y comunitario en el lugar de origen y de otro lado, una capacidad de respuesta institucional efectiva y pertinente en cada uno de los componentes considerados en el proceso"*.

En el caso de las familias reubicadas en los últimos cuatro años estas fueron 107, de 10000 hogares de población desplazada existente en el departamento, así mismo los municipios donde se efectuaron las reubicaciones rurales no llegaron al 15% del total departamental.

Por ejemplo en el municipio de Tibú, donde se ha implementado en un mayor grado la reubicación de población desplazada, las fincas carecen de servicios y requerimientos básicos, igualmente los proyectos productivos deben ser repartidos entre numerosas familias⁵⁴. Como se puede establecer en los casos expuestos, la normatividad establecida para garantizar el restablecimiento al derecho a la tierra de la población víctima del desplazamiento forzado ya sea como propietarios, poseedores, ocupantes etc, no es suficiente, y se ha quedado corta, a pesar de encontrarse protegido dicho derecho, por las llamadas acciones reales (Acciones penales, acciones policivas, civiles o acciones administrativas, etc), así mismo, disposiciones constitucionales que establecen un marco jurídico de protección de los derechos patrimoniales de la población víctima de desplazamiento forzado no se utilizan, tal es el ejemplo de la sentencia de tutela T- 821 de 2007, donde la Corte retoma una de las ordenes de la sentencia T-025 en el sentido de proteger los bienes de la población desplazada y le insiste en ella a la Acción Social, sobre la necesidad de establecer un registro especial de derechos sobre la tierra de la población desplazada y de la obligación de solicitarle a las víctimas, la información sobre sus bienes al momento de tomar la declaración de desplazamiento.

“si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental”.

⁵⁴ En este municipio algunas fincas cuentan con proyectos productivos, pero en algunos casos (Llano Grande) solo obtiene utilidades de \$500.000 al año por la carga de cacao que cosechan, que deben ser distribuidas para 17 familias; además cuentan con algunos medios para el abastecimiento de agua, pero la motobomba, no tiene la capacidad requerida, es muy pequeña para el tamaño de las fincas y las necesidades, aun no cuentan con Vivienda Digna, y a pesar que la administración ha colaborado con materiales para unas dos o tres viviendas, acaba de perder la oportunidad de que se le adjudicara subsidios de vivienda rural pues presentaron la propuesta cuando ya habían vencido los términos. Ídem., p. 27.

Por lo anterior, solicitamos exijan a las entidades competentes que, se haga un diagnóstico y evaluación de los 8 procesos de adjudicación realizados en Norte de Santander, con base en:

- El goce y garantía de los derechos fundamentales: a la Vida Digna; al Libre Desarrollo de la Personalidad; a La Igualdad frente al tratamiento exitoso de otros procesos de adjudicación a población desplazada; a la reunificación familiar; a La Vivienda Digna; al Trabajo; al Derecho a la Alimentación; a la Salubridad Pública; a los Derechos de los niños, niñas y madres cabeza de familia en situación de desplazamiento forzado, y demás que se encuentran consagrados en la Constitución y en el Bloque de Constitucionalidad
- Que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, reevalúe y de ser necesario, determine la nueva cabida familiar adecuada y el número de hectáreas por cada UAF, que garantice la sostenibilidad, la sustentabilidad, la permanencia, la duración y la seguridad alimentaria del proyecto productivo (agrícola y ganadero doble propósito) a favor de las familias reubicadas en los predios referenciados.
- Que La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, entre otras, entregue a las familias reubicadas en los diferentes predios, los apoyos humanitarios de subsistencia, hasta que se materialicen todas las ayudas y subsidios a que tienen derechos las comunidades reubicadas, para lograr la sostenibilidad y el restablecimiento económico.
- Que se adelanten las obras de vivienda, electrificación y acueducto en los predios de adjudicación donde sean necesarios con la finalidad de lograr la adecuación en condiciones de dignidad de las fincas en mención a favor de las comunidades desplazadas.
- Que el INCODER entregue a la población reubicada que le haga falta el plan semilla, el kit agropecuario y las capacitaciones y asesorías necesarias

durante el proceso inicial, de ejecución y durante la consolidación de los proyectos productivos.

- Que el INCODER o la entidad competente, realice una intervención técnica y asistencia permanente por parte de expertos agropecuarios y agrónomos, para la aplicación de fertilizantes y abonos sobre el área de suelos que lo necesite en las diferentes fincas, hasta alcanzar la producción óptima de las fincas y la mejoría de la calidad de los suelos.

Frente a la protección jurídica de los bienes patrimoniales existe un marco jurídico Nacional e internacional bastante amplio pero inaplicado en nuestro país; en el presente informe, nos vamos a limitar a unas normas del derecho Interno solamente. Por ejemplo: la ley 387 de 1997 artículo 4, 14, 15, 19 y 27. Ley 418 de 1997 artículo 15. Decreto 250 de 2005, artículo 2 numeral 4.1 (sobre prevención y protección), numeral 5.1.1 de las acciones preventivas de protección - F sobre protección de bienes – ítem 1, 2, 3, 4, 5, 6,7, 8, 9, 10. Ley 962 del 2005 artículo 14, 16. Del código civil artículos 946 al 955, 972 al 985. Del Código Penal artículos 263, 264, 337. Decreto 2007 de 2001 artículos 1 párrafos: 1 al 3, 2, 3, 4, 6. Decreto 1355 de 1970 en el cual se dictan normas sobre policía: artículos 122 al 132. Decreto 2303 de 1989 por el cual se crea y organiza la Jurisdicción agraria: artículo 98. Resolución No. 4043 del 12 de diciembre de 2002 de la Superintendencia de Notariado y registro, artículos 1 al 5. Circular No 23 del 26 de marzo de 2004 dirigida a los registradores de instrumentos públicos, sobre informe de bienes de la población desplazada. Circular No. 24 dirigida a los registradores de instrumentos públicos, sobre la abstención de inscripción de actos de enajenación o transferencia a cualquier título de los bienes rurales, mientras permanezca vigente la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento.

Esta es apenas una breve enumeración del marco normativo vigente, en materia de protección de bienes patrimoniales de la población victima del desplazamiento forzado, pero tal como vemos el despojo de tierras continua y este Marco jurídico esta en el olvido por la incapacidad Estatal de agrupar, consolidar e implementar este

marco Normativo; se ha hecho caso omiso de los mandatos Constitucionales y legislativos y frente a este tema y a muchos otros se ha incumplido con las obligaciones internacionales de respeto y protección de los derechos humanos.

Así las cosas, es preciso aplicar justicia efectiva, reivindicar los derechos patrimoniales de las víctimas del conflicto en Colombia y buscar la recuperación y restitución de los bienes abandonados o expropiados a estas víctimas.

PETICIONES ESPECIALES:

En nombre de las víctimas de desplazamiento forzado y nuestra calidad de organizaciones de derechos humanos, Solicitamos respetuosamente lo siguiente:

1. De ser posible se sirvan conceder una Audiencia Pública con la población desplazada, que ha sido víctima de la usurpación de sus tierras.
2. Se sirvan trasladar las investigaciones y procesos aquí relacionados, así como las demás acciones judiciales atinentes al despojo de tierras a la UNDH o a una Fiscalía especializada o Juzgado especializado de la Ciudad de Bogota.
3. Se sirvan emitir las respectivas ordenes para que las investigaciones que se adelanten en otras regiones por el despojo de tierras, se adelante en una Unidad especializada de la Fiscalía en la ciudad de Bogota.
4. Se sirvan ordenar la creación de una Comisión interinstitucional especializada en el tema de la restitución de tierras a la población desplazada, cuya conformación contemple la participación de un delegado de las organizaciones de población desplazada, encargada única y exclusivamente para este fin. A través de la cual se investigue lo que ha sucedido con las tierras abandonadas o expropiadas a las víctimas del conflicto en Colombia, así como de la restitución de las mismas a sus legítimos dueños.
5. Que se centralicen los sistemas que registren información de la propiedad y el uso de la tierra en Colombia, particularmente en los temas de relación predio – propietario, uso y explotación del suelo, tierras abandonadas/ despojadas, tierras adjudicadas, revocatoria de adjudicaciones, entre otros.

6. Se sirvan pronunciarse sobre los CASOS de RETORNO, que no han sido exitosos por no existir garantías (voluntariedad, seguridad, estabilización socio económica) y se ordene a la acción social y a las autoridades locales, la atención prioritaria de estas familias y la implementación de planes y programas que garanticen efectivamente el retorno en condiciones dignas, sostenibles y en condiciones de seguridad.
7. Se sirvan emitir las ordenes respectivas, para que todas las Acciones policivas de lanzamiento o de desalojo, o acciones civiles o administrativas que se adelanten en contra de las víctimas de desplazamiento que han retornado o pretendan retornar a sus tierras se suspendan, así como los casos referidos a cobros coactivos de predial sobre tierras abandonadas y revocatoria de adjudicaciones por abandono o despojo forzado de tierras, hasta tanto no se investigue y se clarifique lo que realmente sucedió con esas tierras y quienes tienen realmente derecho sobre ellas.
8. Se ordene la apertura de las investigaciones penales y disciplinarias a que haya lugar en todos y cada uno de los casos en que se ha denunciado el desplazamiento de la población y el despojo de las tierras, con el fin de establecer si han sido utilizados métodos violentos o fraudulentos en los procesos de adquisición y titulación de los predios de las víctimas del conflicto armado en Colombia y se reconozca a los legítimos propietarios, poseedores u ocupantes y garantizarles el derecho a la restitución de las mismas.
9. Se exija al gobierno colombiano el diseño e implementación de planes de acción, unificando la normatividad, los mecanismos de protección y el trabajo interinstitucional en el tema de tierras, que permita investigar, conocer la verdad y restablecer los derechos patrimoniales de la Población desplazada.
10. Que se revoquen las resoluciones de adjudicación realizadas por el Incora, actualmente Incoder, realizadas durante el desplazamiento de las comunidades víctimas del conflicto.

107 Que el desarrollo legislativo sobre la restitución de los derechos de la población desplazada incorpore la aplicación de los estándares internacionales en esta materia, y especialmente los principios rectores en materia de desplazamiento forzado, y los principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, priorizando en todo caso el derecho a la reparación integral y la restitución de los derechos, por encima de la indemnización; de tal manera que prime la reparación atendiendo a las particularidades de cada caso, sobre los modelos homogenizantes de reparación.

Cordialmente:

Claudia Liliana Erazo M.

CLAUDIA LILIANA ERAZO MALDONADO.

Corporación Jurídica Yira castro- CJYC.

Jairo Estrada

JAIRO ESTRADA

Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos – ILSA.

ALFONSO CASTILLO.

Coordinador de la Mesa de Catastro Alternativo del Despojo – Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado. .

ALFONSO CASTILLO