

**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

I. Introducción.....	5
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. <i>Conflicto y Desplazamiento</i>	13
2. <i>Presuntos autores del desplazamiento</i>	13
3. <i>El despojo de tierras</i>	18
4. <i>Concentración de la tierra y desplazamiento forzado.....</i>	21
B. Acción del Estado	24
1. <i>Sobre el carácter de las políticas de acceso a tierras para población desplazada</i>	24
2. <i>La acción del Estado en materia de acceso a tierras para población desplazada</i>	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. <i>Reformas institucionales</i>	71
2. <i>Reformas normativas.....</i>	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 1, 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

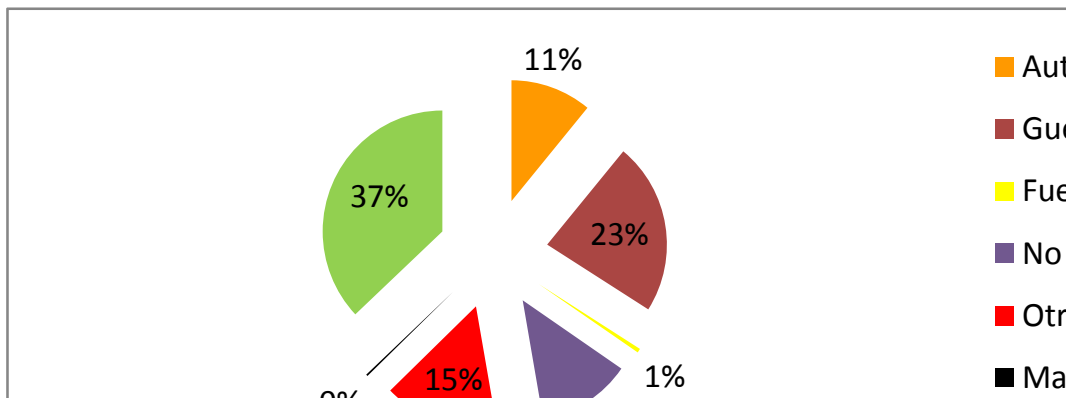
Tanto las cifras del SIPOD como los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación ENV-2007 indican que los grupos armados ilegales se constituyen en el grupo principal de presuntos autores del desplazamiento forzado. En el primer caso y para el periodo comprendido entre los años de 1997 y marzo 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

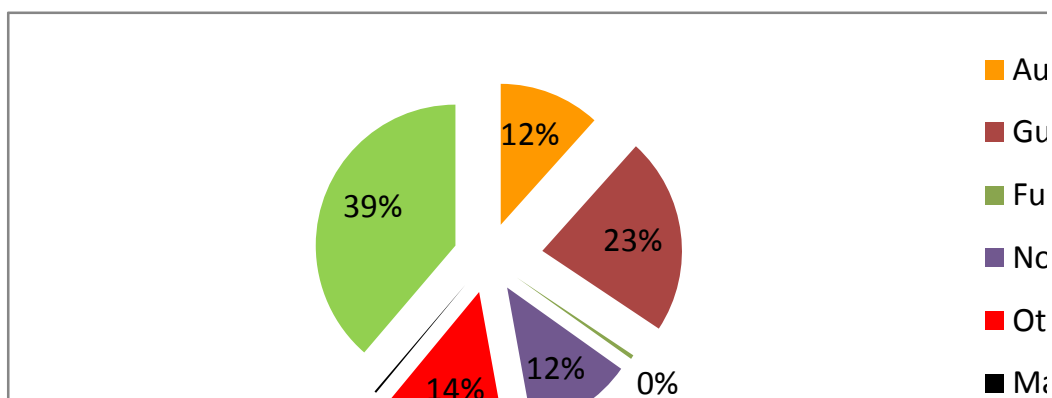
²⁴ Ibáñez, A: M. y P. Querubín (2004). Ob. Cit. supra

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



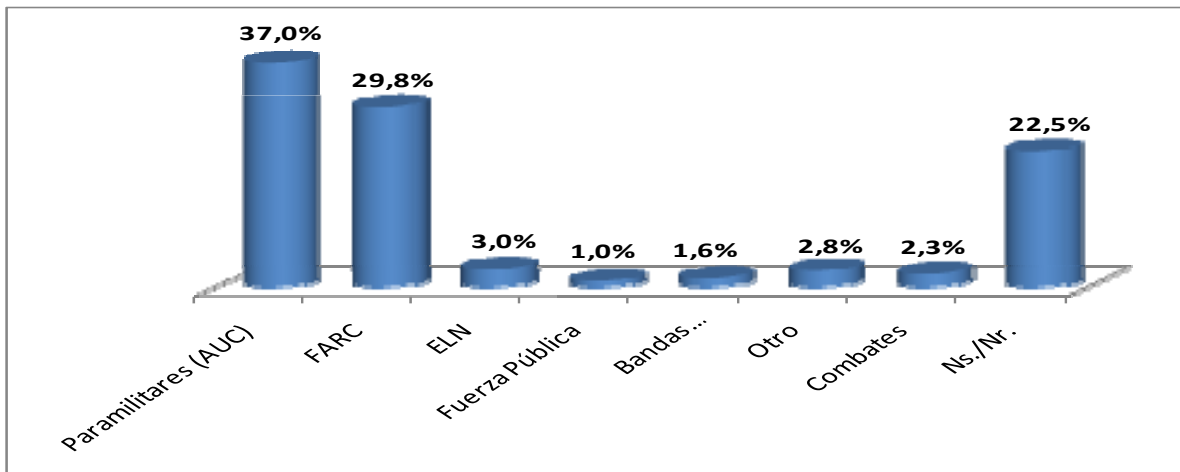
(1) Este cálculo realizó con base en el consolidado de presunto autor de la tabla de Sipod titulada AUTORES (1) con corte a marzo 31 de 2008

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.

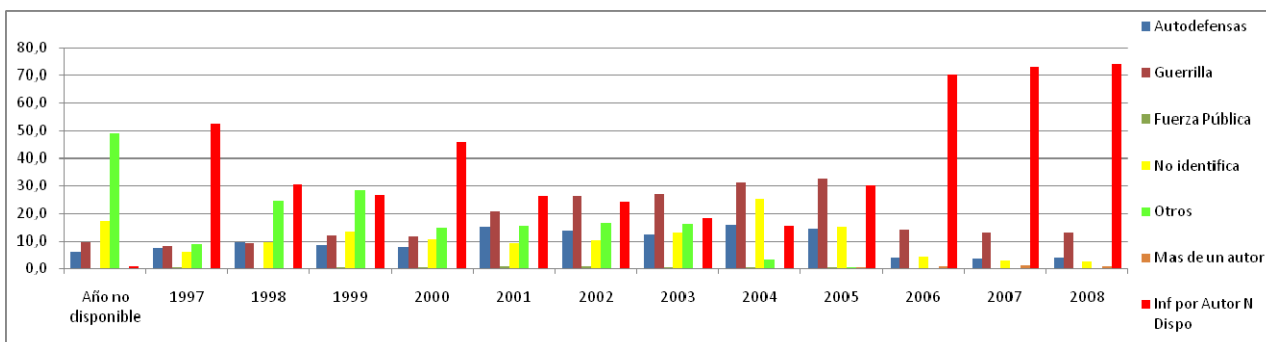
De otra parte, al analizar las cifras del SIPOD año por año, se observa que a partir del 2003²⁵, cuando se inició el proceso de desmovilización de las autodefensas, la proporción de los autores de los desplazamientos no identificados supera de manera sistemática la de aquéllos presuntamente atribuibles 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.

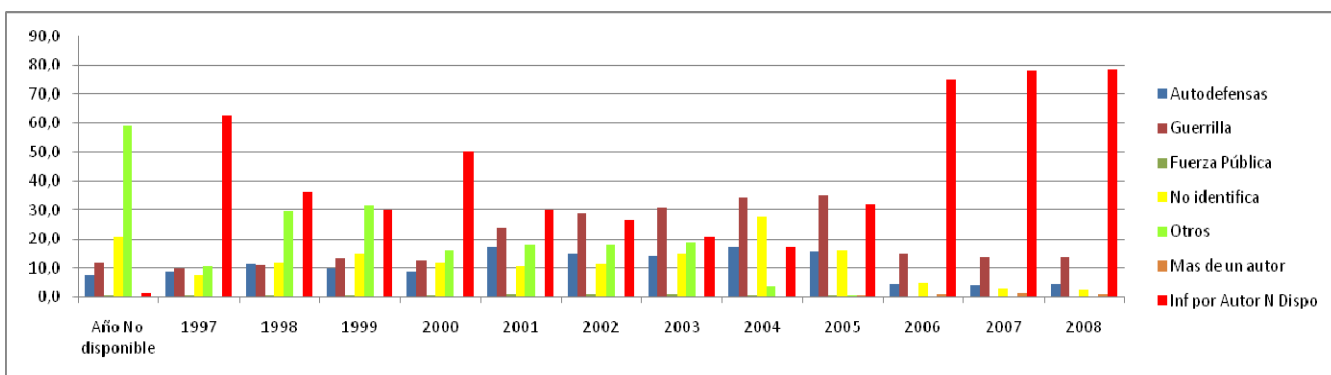
²⁷ Un informe publicado por la Revista Semana en el que se recoge información de investigaciones adelantadas por la Defensoría del Pueblo y del Ministerio de Defensa, señala que : a) Seis reductos de antiguos grupos paramilitares reactivaron sus acciones en las zonas de Tierralta (Córdoba), San Onofre (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 AUTORES4, 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 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.

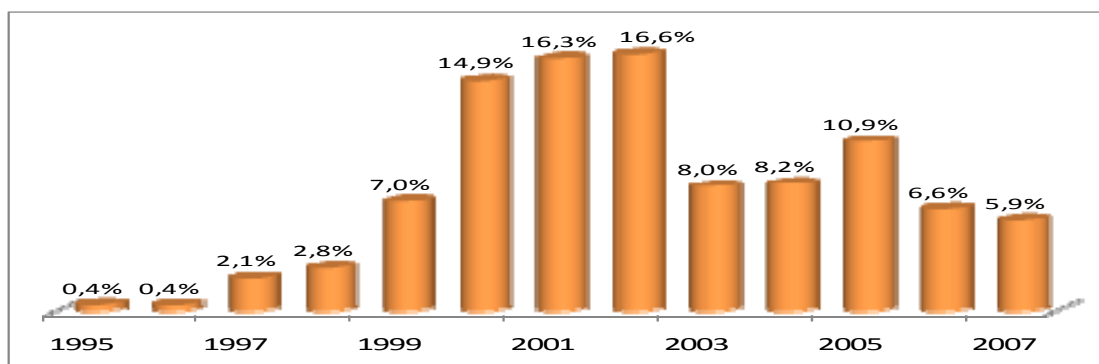
Si se acude a los registros de población desplazada de CODHES y se ajustan por el número promedio de desplazamientos por grupo familiar encontrado en la Encuesta Nacional de Verificación ENV-2007 (1,12 desplazamiento por grupo) –para evitar duplicaciones en el número de hogares desplazados–, se encuentra 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 Giovanni 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 planteara 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 restitutivo, 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			40.280.0	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.

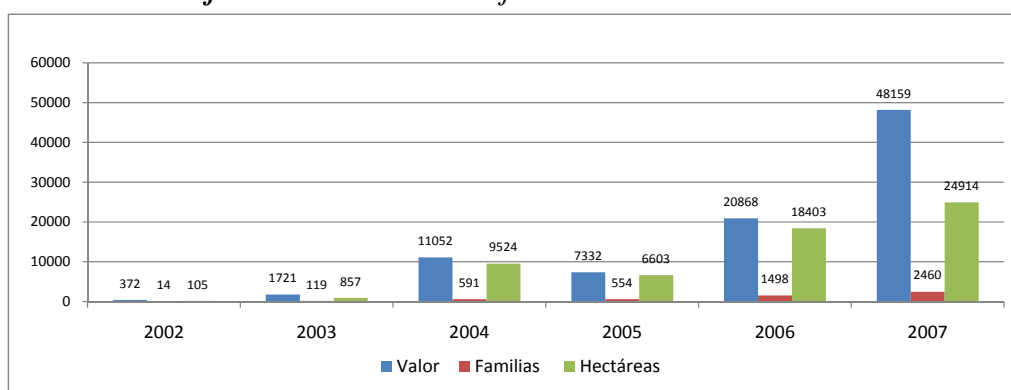
El Departamento Nacional de Planeación, con base en las cifras de INCODER, sostiene que entre enero de 2002 y enero de 2007 se beneficiaron del programa de adjudicación de tierras 2.797 familias de población desplazada que recibieron 38.411 hectáreas, cifras que representan el 52,3% y el 48,3% del total 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	Ago - 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	6603	534	18403	1498	24914	2460	60405	5216
Campesinos	7205	1476	19800	4436	188445	9861	163686	7891	489307	10898	86576	5616	955019	40178
Afro-Colombianos	387278	7968	275211	3422	105309	1011	361330	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					9	1
Reincorporados									3935	340	939	143	4874	483
Acceso a Tierras	395578	9458	296314	7977	305503	11463	538750	15458	607113	15488	150869	8859	2294128	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 Incoeder 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 Incoeder 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 normativo ⁶⁵

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, aquella 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 –*testaferrato*⁷⁵–. 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 testaferratos 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 *Ibíd.*

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 aquéllas 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 susceptibles 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 ningún 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 desalojos. 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 restituido 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

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.