

**PROTECCIÓN DE LAS TIERRAS DE LA POBLACIÓN
DESPLAZADA**

JENNY FABIOLA PÁEZ VARGAS

**Trabajo de grado presentado como
requisito parcial para optar al título de
Maestra en Derecho Administrativo**

Directora: DRA. BEATRIZ LONDOÑO

**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ
2009**

Tabla de contenido

	Pág.
Introducción	1
1. Desplazamiento Forzado	7
1.1 Aproximación a un concepto	7
1.2 Mecánica del desplazamiento	17
1.3 Incidencias del desplazamiento y su relación con la tierra	19
1.3.1 Incidencias genéricas del desplazamiento	21
1.3.2 Incidencias en la organización interna de la familia	22
1.4 Revisión	13
2. Medidas de protección en materia de tierras	26
2.1 Justificación constitucional de la protección de la tierra	26
2.2 Fundamento de Derecho Internacional	28
2.2.1 Disposiciones de derecho internacional humanitario	30
2.2.2 Principios rectores de los desplazamientos internos	35
2.3 Revisión	40
3. Mecanismos de protección de las tierras de la población desplazada	42
3.1 Derechos que deben protegerse	42
3.2 Antecedentes normativos	44
3.3 Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada	47

	Pág.
3.4 Sistema Nacional de Información y Registro Nacional de Población Desplazada	54
3.5 Entidades encargadas y medidas de protección de tierras	59
3.5.1 Decreto 2007 de 2001	61
3.5.2 Sentencia T-025 de 2004	71
3.5.3 Decreto 250 de 2005	74
3.5.4 Ley 1152 de 2007	78
4. Aplicación y resultados de los mecanismos de protección de la población Desplazada	92
5. Ley de Justicia y Paz	110
5.1 Reparación como deber de los Desmovilizados	116
5.2 Reparación como derecho de las Víctimas	119
5.3 De las Comisiones Regionales de Reparación	127
6. ¿Qué nos espera?	130
7. Conclusiones y recomendaciones	139
8. Bibliografía	147

Introducción

En la actualidad el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, concentra una de las violaciones de Derechos humanos más preocupantes en el contexto nacional e internacional en razón de su magnitud, propagación y los gravísimos perjuicios que causa en toda la colectividad.

En parte, estos aspectos provocaron que la Corte Constitucional, mediante las sentencias No. T-227 de 1997¹, SU-1150 de 2000² y T-025 de 2004 reconocieran, de un lado, el desplazamiento forzado como una emergencia social de orden nacional, cuya atención y solución radica fundamentalmente, en responsabilidad del Estado, y de las distintas disciplinas sociales, ya que son éstos quienes deben orientar sus esfuerzos para incrementar el entendimiento de los factores estructurales que lo determinan, para proporcionar insumos en la formulación de políticas públicas para su prevención y atención; y, del otro, la constatación de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada³.

¹ Corte Constitucional, Sala de Revisión No. 7. Sentencia T-227 de 5 de mayo de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero, Exp. T-116357

² Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-1150 de 30 de agosto de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, Expedientes acumulados T-186589, T-201615 y T-254941

³ “Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (vi) si todas las

Lo anterior, por cuanto a través del desplazamiento forzado, tanto por el evento del desplazamiento en sí mismo, como por la llegada al sitio receptor, se genera una violación constante y en crecimiento de Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales en diferentes órbitas del desarrollo de la población. Esto es, en lo social, en lo económico, e incluso en lo político.

Lo realmente alarmante es que, a pesar de la declaratoria de estado de cosas inconstitucionales, que acarrea una serie de obligaciones para el estado en relación con la protección de la población en desplazamiento, y de los intentos Estatales por sentar su política en materia de atención a la población desplazada, lo cierto es que, existe una distancia abismal entre el diseño de las políticas, las condiciones y necesidades reales de la población desplazada y la ejecución de las mismas.

Pues bien, dada la difícil situación que enfrentan los desplazados, y dada la insuficiencia institucional para brindar soluciones claras y satisfactorias al fenómeno del desplazamiento – tanto en su limitación, prevención, como en su atención-, es necesario que diversos sectores sociales emprendan estudios para colaborar con la elaboración de políticas dirigidas a lograr dichos fines.

personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial” (SIC). Corte Constitucional, Sala de Revisión No. 3. Sentencia T-025 de 22 de enero de 2004, exp. T-653010 y otros.

La academia y el Derecho, no pueden ser ajenos a semejante problemática, es por ello que a través de este estudio, se abordará el desplazamiento forzado desde uno de los factores que lo determinan: La tierra. Esto, por cuanto para nosotros es claro que con el propósito de colaborar con la construcción de políticas efectivas dirigidas a frenar y prevenir el desplazamiento forzado, así como para atender los requerimientos de la población sometida a éste, es imperativo estudiar las causas que lo generan, y a partir de allí crear mecanismos a fin de desestimularlo.

La decisión de abordar el desplazamiento forzado a partir de su relación con la tierra se justifica en dos sentidos.

En primer lugar, en tanto que en estudios realizados acerca de los móviles que ocasionan el desplazamiento, como se verá, se ha concluido que uno de los factores determinantes de la constante violencia experimentada durante los últimos siglos en el país, y por lo tanto, del desplazamiento forzado, siendo éste una de sus consecuencias, es la concentración de la “tierra”; ya que, a través del acceso a ella y del sometimiento de las personas que viven o trabajan en ella, como lo afirma Alfredo Molano, se ha hecho posible el incremento de poder

adquisitivo, estratégico y político en favor de los actores del conflicto, al ser concebida como un espacio estratégico para lograr dichos fines⁴.

El mismo autor, reiteró lo expuesto en la Carta dirigida a Paul Nielsen en 2001, Comisario de la Dirección de Desarrollo y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea, en una publicación del periódico *El Espectador*⁵, al aducir que la articulación del conflicto armado depende, en gran medida, del acceso al dominio de gran parte del territorio nacional por parte de los grupos armados a través de la violencia, siendo así bastante lógica la necesidad de que los grupos armados amplíen su control territorial, como lo expusiera Carlos Lemos en publicación del Diario EL Tiempo del 2002⁶.

En sentido similar, Darío Fajardo Montaña, afirmó que *“La localización de los desplazamientos obedece, de manera inequívoca, al aparcamiento de tierras, o al control de territorios estratégicos por sus recursos, o por la perspectiva de beneficios derivados de la próxima instalación en ellos de proyectos de desarrollo de gran envergadura, o por su significado militar y político dentro de la*

⁴ Alfredo Molano, “Desterrados”, Éxodo, Patrimonio e identidad, Memorias V Cátedra anual de historia Ernesto Restrepo Tirado, Museo Nacional de Colombia, Bogotá, 2000, pp. 33-47

⁵ “...todo lo que estimule la concentración de la tierra significa profundizar el conflicto armado”. Alfredo Molano, “Carta abierta”, Periódico El Espectador, Sección Editorial, Bogotá, 27 de mayo de 2001, p. 14-A.

⁶ “En reciente publicación el diario Miami Herald afirma que los paramilitares y los narcotraficantes se han apoderado del 40 por ciento de las tierras más fértiles del país por el sistema de obligar a las personas a huir para quedarse con sus parcelas e impedir después su legítima recuperación”. Carlos Lemos Simmonds, “El paciente Colombia”, Diario El Tiempo, Sección Editorial, Bogotá, 6 de Mayo de 2002

confrontación armada, lo cual se convierte en motivación para despoblar estas zonas”⁷.

Y, en segundo lugar, debido a que es un hecho que la consecuencia inmediata del desplazamiento, radica precisamente en la separación de la población desplazada con la tierra que ha abandonado, aspecto que, de por sí, está íntimamente ligado con la privación de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de la población desplazada, en tanto que ella es concebida como un espacio que determina el desarrollo de las personas.

Pues bien, debido a que el desplazamiento depende, en un nivel bastante significativo, de la ambición de los grupos armados por la adquisición de tierras y terrenos productivos, resulta necesario que el Estado proporcione limitantes de tipo legal tendientes a la desestimulación del conflicto mediante la presencia, entre otros aspectos, de herramientas jurídicas para asegurar los derechos adquiridos sobre los bienes dejados forzosamente por la población en desplazamiento. Ello con el ánimo de frenar y evitar la concentración de las tierras en cabeza de los actores y de este modo desestimar el conflicto; y por supuesto, restituir el disfrute de los derechos de la población desplazada de los que fue privada por causa del desplazamiento.

⁷ Darío Fajardo Montaña, “Los circuitos de los desplazamientos forzados en Colombia”, Éxodo patrimonio e identidad”, Memorias V Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado, Museo Nacional de Colombia, Bogotá, 2000, p. 69

En todo caso, no debe perderse de vista que dada la generalización e incremento del desplazamiento y las graves consecuencias que este ocasiona en la población desplazada, a fin de garantizar los derechos fundamentales derivados de la relación con la tierra y restablecer las condiciones anteriores al desplazamiento, además de una política efectiva dirigida a brindar la protección de los derechos de los desplazados sobre ésta, lo que necesariamente implica la restitución o su reemplazo, debe pensarse en una política que garantice un restablecimiento integral.

Dadas las anteriores consideraciones, con el propósito de colaborar con el establecimiento de una política clara, contundente y pertinente de protección de la tierra y por lo mismo de desestimulación del conflicto y del desplazamiento, es necesario primero determinar si el Estado Colombiano, de conformidad con los deberes de protección de carácter constitucional y legal, ha formulado mecanismos en este sentido y, si éstos han sido efectivos para reparar la ruptura generada entre el bien y el sujeto o las comunidades afectadas, y entre el sujeto o las comunidades afectadas y el resto de la sociedad. Aspectos de los cuales nos encargaremos en el presente estudio.

1. Desplazamiento Forzado

1.1 Aproximación a un concepto

Es clara la estrecha conexión que existe entre violencia y procesos migratorios dentro del contexto colombiano. Desde décadas atrás, la violencia se ha constituido en un significativo factor de éxodos⁸ internos de población, por lo cual la violencia en Colombia y los conflictos armados han determinado en buena parte la recomposición demográfica, política y social del país.

Veamos qué entiende nuestra legislación por desplazado.

Tal y como se lee en la Ley 387 de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia”:

⁸ “Éxodo. El segundo de los libros que componen la Biblia, donde se relata la salida de los israelitas de Egipto.// De ahí y figuradamente, emigración de un pueblo o desde los pueblos a las ciudades.” Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, 24ª Ed., Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1996, p. 633

“Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado”⁹.

Con el propósito de clarificar el sentido del artículo citado, y de enmarcar el direccionamiento de la protección de esta población por parte del Estado, resulta útil definir las situaciones contempladas en el artículo 1º de la ley 387 de 1997.

En primer lugar, debe destacarse que legislador, dentro de la definición que otorgó en la Ley 387, determinó que los sujetos que son desplazados, son todas las

⁹ Congreso de la República de Colombia, Ley 387 de 18 de Julio de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997, Artículo 1º

personas, que se ven forzadas a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales. Se habla, entonces, de migración y abandono.

En relación con el concepto de migración, es importante precisar que en el contexto del desplazamiento forzado, conlleva características que se sobreponen al concepto de migración clásico¹⁰, en primer lugar porque se produce dentro de un mismo país, es decir, es interno, y además porque es provocada, o mejor, forzada, en un escenario de violencia o de riesgo de ésta, en el que existe violación de derechos humanos, civiles, políticos, sociales y culturales y trasgresión del Derecho Internacional Humanitario; más que por motivaciones puramente económicas ligadas al progreso.

Ahora, respecto de la noción de abandono, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua indica que por *abandono* se entiende: “acción o efecto de abandonar o abandonarse”, o, en su acepción jurídica significa “Renuncia sin beneficiario determinado, con pérdida del dominio o posesión sobre cosas que recobran su condición de bienes *nullius* o adquieren la de mostrencos”. Por consiguiente, se entiende por el mismo diccionario *abandonar* como “Dejar, desamparar a alguien o

¹⁰ “Más en concreto por migración se entiende el paso de un pueblo de un territorio a otro, para establecerse en él. La voz debe reservarse para el fenómeno colectivo e histórico de gran trascendencia, conforme a un plan, guiado por un propósito y movido por un impulso de mejora y ambición”. Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo V, Op. cit, p. 411

algo”, “Dejar una ocupación, un intento, un derecho, emprendido ya”, “Dejar un lugar, apartarse de él”, etc.¹¹

A su vez, el Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas indica que, *Abandono* significa “Dejación o desprendimiento de lo que nos pertenece; en especial el del dueño de algo, que así muestra su voluntad de renunciar a las facultades sobre lo suyo y a cuantas atribuciones le compitieran” o “Renuncia a derechos o cargos”¹².

Conocido el significado del término abandono, y sabiendo que en su acepción jurídica se incorpora la renuncia a los derechos sobre la cosa que se abandona, es fundamental tener presente que, en lo que al desplazamiento forzado se refiere, el abandono sólo se entiende en la acepción de “apartarse de un lugar”, sin que exista desconocimiento alguno de los derechos sobre lo que se deja atrás, o, en relación con nuestro trabajo, sobre la tierra. Lo anterior, toda vez que el desplazamiento, como bien se sabe, no incorpora el valor de voluntad que sí incorpora el concepto jurídico de abandono.

Ahora bien, en relación con el contexto en que se genera el desplazamiento, la Ley determinó que la migración y el abandono se producen por la vulneración o amenaza de la vida, integridad física, seguridad o libertad personales, con ocasión

¹¹ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 22ª Edición, www.rae.es, consultado el 18 de octubre de 2008

¹² Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo I, Op. Cit., p. 17

de cualquiera de las siguientes situaciones: a) Conflicto armado interno, b) disturbios y tensiones interiores, c) violencia generalizada, d) violaciones masivas de los Derechos Humanos, e) infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y f) otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

Veamos rápidamente qué se entiende por cada una de estas circunstancias.

La Corporación de Medios para la Paz, nos presenta la siguiente definición de *conflicto armado interno*:

“Situación bélica que presenta un mínimo de intensidad de violencia, que supera las tensiones internas o los disturbios internos, tales como motines o eventos aislados y esporádicos de violencia. 1) El que dentro del territorio de un Estado se presenta entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes. 2) Entre las fuerzas armadas y grupos organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejercen sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permite realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, y aplicar el protocolo II adicional de 1997 a los

convenios de Ginebra de 1949. Tales eventos bélicos se regulan por el artículo 3º, común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949”¹³.

Además, caben dentro de esta denominación los conflictos armados que se presentan entre:

- a. Fuerzas armadas disidentes.
- b. Entre grupos armados organizados.
- c. Entre fuerzas armadas disidentes y grupos armados organizados¹⁴.

A su vez, Sergio Calle Noreña, define *disturbios y tensiones interiores*, del siguiente modo:

“Este concepto, que el DIH excluye de su competencia expresamente en la definición de conflicto interno, empero fue recogido como fuente generadora de desplazamiento. Los disturbios y tensiones interiores, aunque no constituyan un conflicto armado interno, sí fueron incorporados en la definición de desplazado como situaciones con la suficiente fuerza para desestabilizar el vínculo del ser humano con su lugar de residencia, manifestando la voluntad de legislador colombiano de ir más allá del ámbito

¹³ Germán Castro Caicedo y otros, “Para desarmar la palabra: Diccionario de términos del conflicto y de la paz”, Corporación Medios para la paz, 2ª Edición, Bogotá, 2005. Consultado en: <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=2449> el 8 de diciembre de 2008

¹⁴ Germán Castro Caicedo y otros, “Para desarmar la palabra: Diccionario de términos del conflicto y de la paz”, 1ª Ed., Corporación Medios para la paz, Bogotá, 1999, p. 63 y 64.

de aplicación del DIH. Sobre su naturaleza, se puede inferir que los disturbios o tensiones tengan las siguientes características:

- Sus actores no están organizados como fuerzas armadas no disidentes
- No generan un control territorial para el promotor de los disturbios o tensiones
- No tienen continuidad en el tiempo”¹⁵.

En relación con *violencia generalizada*, la fusionada Red de Solidaridad Social - hoy Acción Social- afirmó que se trata de lo siguiente:

“(...) el empleo ilegítimo de la fuerza, en el marco del conflicto armado, con el propósito de vulnerar o amenazar los derechos expresamente tutelados en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997, -a saber, la vida, la integridad física y la seguridad o libertad personales- y que afecta las relaciones sociales y la vida cotidiana de una comunidad residente en un mismo territorio, de manera tal que la obliga a abandonar su localidad de residencia”¹⁶.

Ahora bien, como *violación masiva de los derechos humanos*, se entiende:

¹⁵ Sergio Calle Noreña, “Principios rectores de la ley sobre el tratamiento de los desplazados en Colombia”, El desplazamiento por la violencia en Colombia: Experiencias, análisis y posibles estrategias de acción en el departamento de Antioquia, Memorias del Foro Internacional “Desplazados internos en Antioquia, CSIP, Medellín, 1998, pág. 71.

¹⁶ Red de Solidaridad Social, “Formato de Valoración de Declaraciones”, Bogotá, julio de 2000, pág. 13.

“La vulneración o amenaza de vulneración, en el marco del conflicto armado, del derecho a la vida, la integridad física y la seguridad o libertad personales, que afecta indiscriminadamente a un grupo de personas, hasta el punto de obligarlas a abandonar su localidad de residencia”¹⁷.

Con respecto a las *infracciones al Derecho Internacional Humanitario*, Mauricio Hernández, contempla:

“Transgresión del conjunto de normas jurídicas internacionales, convencionales o basadas en las costumbres, que tiene por objeto limitar el uso de la violencia en los conflictos armados internacionales o internos, regular la conducción de las hostilidades y salvaguardar y proteger a las personas que no participan en los combates -civiles y no combatientes- y a los militares o combatientes que hayan quedado heridos, enfermos, náufragos o prisioneros de guerra”¹⁸.

Y por último, la mencionada Corporación de Medios para la Paz adujo que, en relación con las *alteraciones drásticas del orden público*, debe entenderse por *orden público* el estado de legalidad y normalidad en el que las autoridades

¹⁷ Ibídem.

¹⁸ Mauricio Hernández, “Manual para estudiantes de Derecho”, Medellín, Universidad de Antioquia, 1987, pág. 17

ejercen sus atribuciones propias, y los ciudadanos las respetan y obedecen sin protesta¹⁹.

Para nuestro estudio es muy importante tener presente que, de acuerdo con las consideraciones y definiciones incorporadas, de la definición legal de desplazamiento forzado, se infiere que quien es desplazado tan sólo rompe su vínculo material con el lugar de residencia o de trabajo anterior, ya que incorpora un abandono, pero ello nunca podría entenderse como un abandono jurídico ni de las tierras, ni de los derechos que de ella se derivan, ya que la migración no se produce voluntariamente, sino como consecuencia de la violación o del riesgo de violación de la vida y la integridad personal, migración que, a su vez, incorpora la violación de otros derechos de la población desplazada.

En todo caso, debe advertirse que la definición legal del desplazamiento, si bien aporta para la construcción de un marco de análisis y de interpretación del desplazamiento, tan sólo comprende parte de lo que éste significa, en el sentido de que lo aborda más como consecuencia de las situaciones que lo generan, que como una violación en sí mismo, o, como una estrategia, que es finalmente lo que lo motiva. Estrategia que está encaminada a la concentración o el dominio sobre las tierras²⁰.

¹⁹ Germán Castro Caicedo y otros, "Para desarmar la palabra: Diccionario de términos del conflicto y de la paz", 1ª Ed., Op. Cit., pág. 180

²⁰ Esto, sin perjuicio de que ha sido una constante histórica desde la mitad del siglo pasado la concentración de la tierra, lo que ha conllevado un despoblamiento rural. Al respecto, en el trabajo

Con lo anterior queremos hacer notar que el desplazamiento forzado debe ser estudiado no sólo como consecuencia de la violencia, sino como un problema de orden nacional que obedece a causas de tipo estructural. Esto, en razón a que, comporta “la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural”²¹. O, como lo manifestara Alfredo Vargas, por estar el país, al enfrentar semejante crisis humanitaria, “atravesado por múltiples y complejos problemas sociales que tiene efectos sobre las estructuras de tenencia de la tierra, las estrategias de acumulación de la riqueza y la especulación con terrenos productivos o con alto valor real o potencial, entre otros”²².

de Ángel Tolosa titulado “Las organizaciones campesinas hoy”, se afirma que la concentración de tierras en todo caso, se ha disparado en los últimos quince años, así: “para 1960, el 67% de los propietarios de menos de 5 hectáreas ocupaba el 6% de la superficie de la tierra dentro de la frontera agrícola, mientras que el 1,4% de los propietarios con terrenos superiores a 200 ha poseían el 46%. Para 1984, el 0,37% de los propietarios poseedores de predios de más de 500 ha poseía el 34,8% del total de la tierra cultivable y el tamaño total promedio del latifundio de mas de mil hectáreas pasó de 2.764 ha, en 1970, a 3.562 ha en 1984. (...) Según los datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), del año 2002, el 0,4% de los propietarios (15.273) posee el 61,2% del área predial rural registrada en Colombia, equivalente a 47.147.680 ha, que en su totalidad corresponden a predios mayores de 500 ha, mientras que el 24,2% del área predial rural nacional (18.646.473 ha) se encuentra en manos del 97% de los propietarios registrados en el Catastro, dentro de los cuales son predominantes aquellos con predios menores de 3 ha (57%). Ángel Tolosa, “Las organizaciones campesinas hoy”, El campo: Una carta por jugar – Perspectivas de la agricultura colombiana, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2005, p. 110

²¹ Sentencia T-025 de 2004, Op. Cit.

²² Alfredo Vargas, “El Desplazamiento Violento en Colombia: Efecto de la violación de derechos humanos y el conflicto armado interno”. Comisión Andina de Juristas. Seccional Colombiana, Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, Bogotá, 1993.

En este sentido, es importante recordar que en II Seminario Internacional de Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos, realizado en Bogotá en Septiembre de 2002, se haya adoptado una hipótesis que permite reconocer en el desplazamiento una estrategia de guerra de los actores armados que tienen referentes políticos, militares y económicos²³.

Para nosotros, se reitera, una de las causas que estructuran el desplazamiento, es la tierra, y de allí que sea necesario abordar el estudio jurídico y político del desplazamiento, a fin de encontrar soluciones eficaces, desde el estudio de ésta y los vínculos de la población con la misma.

1.2 Mecánica del desplazamiento

Debido a que el desplazamiento puede darse de diferentes maneras -masivo, familiar o individual-, lo que hemos denominado como “mecánica del desplazamiento”, es importante para nuestro trabajo revisar cada forma de desplazamiento a fin de determinar, más adelante, de qué manera se ven afectados los derechos sobre la tierra de la población desplazada, y como responde el Estado, en cada caso.

²³ Varios autores, “Destierros y desarraigos. Memorias del II Seminario Internacional Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y otros derechos humanos, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, Bogotá, 2003

En relación con el desplazamiento masivo o éxodos campesinos y de comunidades negras e indígenas, puede afirmarse que corresponden a hostigamientos generalizados, como matanzas, bombardeos, ametrallamientos, etc., generados por la disputa del poder territorial o como método para asegurar la lealtad de la población. En éste caso, el desplazamiento es más visible, por lo cual generalmente las poblaciones pueden organizarse internamente a efectos de exigir al Gobierno una intervención más contundente desde el momento del desplazamiento mismo.

Ahora bien, el desplazamiento también puede ser de carácter individual o familiar, en el que, a menudo, es más difícil lograr visibilidad ante los entes estatales a efectos de lograr una intervención, aspecto que también puede verse en razón al bajo índice de denuncia, bien sea porque las víctimas prefieren mantenerse en el anonimato dada la situación de amenaza y persecución por ser señalado como simpatizante del enemigo, o por el claro estado de indefensión en el que se encuentran.

Los desplazamientos familiares también pueden presentarse *gota a gota*, iniciando con el jefe de la familia y extendiéndose al grupo familiar. En éste evento, como se anunciaba en el párrafo anterior, la probabilidad de recibir algún tipo de ayuda estatal es menor, dada la falta de organización y visibilidad del fenómeno.

Si bien no puede hablarse de una tipología del desplazamiento interno unificada, Jorge Orlando Melo, ha logrado establecer algunas características comunes, relacionadas con la forma como se presenta el desplazamiento²⁴:

- Movilización temporal: Se presenta con ocasión de enfrentamientos entre los actores del conflicto; la población generalmente retorna a la zona de origen.
- Desplazamiento de orden político: Este tipo de desplazamiento es inducido por los actores del conflicto a la población civil, con el fin de desestabilizar los operativos militares y provocar su suspensión. Este tipo de desplazamiento no se da con mucha frecuencia.
- Desplazamiento permanente: Este tipo de desplazamiento obliga a las familias desplazarse y ubicar un nuevo lugar de residencia, en principio, definitivo. En estos casos generalmente el motivo de la migración es la existencia de una situación crónica de violencia, de amenazas o maltratos.

Entendemos que estas “clasificaciones”, no pueden entenderse como absolutas, y que independientemente de su existencia, lo cierto es que el Estado debe intervenir sin tener en cuenta cómo se produce el desplazamiento.

1.3 Incidencias del desplazamiento y su relación con la tierra

²⁴ Jorge Orlando Melo, “Diagnóstico de la situación de desplazamiento en Colombia, las causas y las características”, Seminario Foro Nacional, Desplazamiento Interno en Colombia, Chinauta, Noviembre 22 de 1991, p. 121 y ss.

Bien es sabido que del desplazamiento forzado se infieren consecuencias de distinto orden, las cuales pueden dividirse en consecuencias, por ejemplo, a nivel interno de la organización familiar y a nivel macro, las cuales, como se verá, están directamente relacionadas con el traumatismo que surge del haber abandonado la tierra.

De allí que su protección, o mejor, de los derechos de la población desplazada sobre ésta, no se justifiquen desde una perspectiva netamente civilista, es decir, por el hecho de existir derechos reales sobre la misma, sino por la conexidad de la violación de los derechos fundamentales de la población desplazada con la privación de la tierra, como espacio que les permite su ejercicio.

En este sentido, la Coordinadora de la Campaña Global por Reforma Agraria de la FIAN, Sofía Monsalve, nos recuerda que “Los derechos a la tierra entendidos en términos de derechos humanos (DD.HH) (...) tienden a ser pasados por alto en el debate. La tierra es un recurso vital para la mayoría de las comunidades rurales, no sólo para la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales (alimentación, vivienda, trabajo, vida cultural), sino también para el goce de los derechos políticos (a la vida, a ser libre de servidumbre, a la protección judicial, a la participación política, etc.)”²⁵.

²⁵ Sofía Monsalve Suárez, “Derecho a tierra y derechos humanos”, Derecho a la Tierra, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos –ILSA-, Ed. Antropos, Bogotá, 2004, p. 41.

Además, como quedara evidenciado en el trabajo de investigación de Angelika Rettberg, “Reparación en Colombia, ¿Qué quieren las víctimas?”, quienes reportan víctimas de desplazamiento en su familia otorgan el principal peso a las medidas de reparación materiales, como el cubrimiento de las necesidades básicas y la compensación por los daños, dentro de lo que evidentemente se encuentra la expectativa de protección de sus bienes y tierras²⁶.

De lo anterior se concluye que la protección sobre los derechos a la tierra, debe ser necesariamente desplegada por motivos que trasciendan a los netamente jurídicos y defendibles exclusivamente desde la perspectiva del derecho civil.

1.3.1 Incidencias genéricas del desplazamiento

Debe observarse que como consecuencia del desplazamiento forzado y de la privación de la tierra, además, de afectarse a quienes son desplazados o sus familias, las dinámicas sociales, económicas y culturales, tanto de los lugares de expulsión, como de las zonas de llegada o receptoras, también sufren alteraciones muy graves. Algunos de estos efectos, de acuerdo con la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-, son²⁷:

²⁶ Angelika Rettberg, “Reparación en Colombia ¿Qué quieren las víctimas?” Agencia de Cooperación Alemana –GTZ-, Bogotá, 2008, p. 69

²⁷ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, “Un país que huye: Desplazamiento y violencia en una Nación Fragmentada”, Desplazamiento rural, violencia y Pobreza, Boletín No. 3, Bogotá, 1999, p. 79.

- Mayores niveles de pobreza y desestabilización social: La movilidad imprevista que incorpora el desplazamiento genera el crecimiento de la población de las zonas receptoras, lo que a su vez genera la proliferación de barrios periféricos al margen de los servicios públicos, servicios sociales, centros educativos y fuentes de trabajo.
- Pérdida de la identidad campesina: El desplazamiento conlleva un trastorno en la identidad de los pobladores rurales, como tales, en tanto que pasan de ser campesinos, productores rurales, o colonos, a ser desplazados. Por lo general el sitio de llegada no es un espacio propicio de desarrollo, por cuanto no hay seguridad económica que permita recomponer la articulación a un territorio. Esto constituye en un problema que disminuye las dinámicas de integración social tan necesarias en los procesos de desarrollo y de creación del territorio²⁸.
- Destrucción de los procesos socioeconómicos: Cuando las zonas rurales de expulsión son regiones de un nivel aceptable o bueno de producción, se ve afectada la economía de la zona, porque por la entrada y salida intempestiva de población, se modifican los flujos de demanda y oferta de alimentos, servicios y mercado laboral.
- Ruptura y renovación de los proyectos productivos: Lo que a su vez está directamente ligado con la estabilidad económica y social de las familias.

²⁸ Flor Edilma Osorio, "Horizontes de comprensión y acción sobre el desplazamiento rural en Colombia", Desplazamiento rural, violencia y Pobreza, Boletín No 16, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, Bogotá, 1998, p. 40

- Daños en la salud mental y física de las víctimas: Tanto por el trauma generado por los hechos que obligaron al desplazamiento, como por la pérdida del espacio físico y vital de la vivienda.

1.3.2 Incidencias en la organización interna de la familia

En relación con las graves consecuencias que el desplazamiento, y la separación de los desplazados con sus tierras, es importante recordar también las incidencias del mismo dentro de la organización interna de la familia, como sigue²⁹:

- Procesos de desorganización y reorganización familiar, relacionados con el traslado de responsabilidades dentro del esquema tradicional, en la medida en que las cargas emocionales, sociales, políticas y económicas deben ser repartidas en todos los miembros de la familia, incluyendo a los menores.
- Incremento de las jefaturas femeninas que conduce al ingreso de las mismas a la economía informal.
- Reducción de posibilidades de estudio de los menores.
- Disminución y despojo de posibilidades laborales para los miembros de las familias, que conlleva la inseguridad económica del grupo familiar, y
- Abandono del lugar de vivienda y de la producción agrícola, que resulta ser la principal fuente de sostenimiento de los hogares.

²⁹ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, “Un país que huye: Desplazamiento y violencia en una Nación Fragmentada”, Desplazamiento rural, violencia y Pobreza, Boletín No. 3, Bogotá, 1999, p. 79.

1.4 Revisión

A través de éste capítulo hemos visto lo que la Ley colombiana entiende por desplazado. A partir de dicho examen hemos podido darnos cuenta que no obstante, la definición que nos aporta la Ley 387 colabora para la construcción de un marco de análisis y de interpretación del desplazamiento, la misma es insuficiente, porque en ella no se vislumbran aspectos diferentes a las motivaciones que lo producen.

Con esto se quiere significar que al estudiar el desplazamiento, para comprender la dinámica y los aspectos determinantes de este fenómeno, es necesario abordarlo no sólo como una consecuencia del conflicto, sino como un factor que determina la violencia y como una estrategia de los violentos para acaparar tierras.

Así mismo, el Estado debe ser consciente de que el desplazamiento encarna una crisis humanitaria, en la cual, la población desplazada que habita los territorios donde se desarrollan los conflictos, dentro de la que se encuentran campesinos, productores, asalariados, grupos étnicos, etc.³⁰: al verse privada de sus tierras, dada la imperiosa necesidad de abandonarlos, se ven expuestos, además de

³⁰ “Como en todas las guerras el control de territorios por los grupos armados se ha realizado a costa de la población civil...El destino de los desplazados es el de los vencidos en la guerra. Sus propiedades, sus animales y sus derechos son botín del vencedor. Sus fuentes de ingresos desaparecen, igual que sus redes familiares y vecinales de apoyo...”. Reyes Posada, Alejandro, “Geografía de la guerra. Especial 35 años de conflicto” en El Tiempo, Lecturas Dominicales, 17 de octubre de 1999.

dicha separación, a graves perjuicios en materia de salubridad, de educación, de tipo social, económico, etc., y a una pérdida de identidad cultural³¹, política y económica, que se encuentra ligada a la tierra, consecuencias que también se manifiestan en la zonas receptoras de población desplazada, trastornando sus propias dinámicas.

Las transformaciones abruptas a las que son expuestos los hogares desplazados se entrelazan unas a otras. Y es precisamente de esta complejidad y conexidad entre las consecuencias que para el desplazado trae el hecho del desplazamiento, lo que hace necesario proporcionar soluciones integrales a su situación, pero más que eso, medidas para frenarlo y corregirlo.

³¹ Flor Edilma Osorio, "Horizontes de comprensión y acción sobre el desplazamiento rural en Colombia", Codhes, Boletín No. 16, Bogotá, 1998, p. 40

2. Medidas de protección en materia de tierras

2.1 Justificación constitucional de la protección de la tierra

La protección estatal de los vínculos jurídicos de la población desplazada con la tierra abandonada, forzosamente se sustenta en el fundamento jurídico, político y social del Estado Social de Derecho, en el cual se consolidó la República de Colombia, y que descansa en la Constitución Política Nacional de 1991.

Desde una perspectiva constitucional, la protección y garantía que debe el Estado a los desplazados, en materia de tierras, se extiende por diversas vías, de las cuales, sin que puedan considerarse taxativas, sobresalen las siguientes:

La primera, de acuerdo con el artículo segundo de la Constitución Política, en el cual se determina la obligación del Estado de brindar protección, a través de sus autoridades, a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, **bienes**, creencias y demás **derechos** y libertades, se traduce en la protección, que debe el Estado, de los derechos de la población que se ve obligada a desplazarse, sobre las tierras abandonadas o despojadas, adquiridos con anterioridad al desplazamiento. Esto debe materializarse mediante mecanismos dirigidos a la conservación de cualquier vínculo jurídico que fuere ejercido sobre la tierra abandonada.

La segunda, de acuerdo con el artículo cincuenta y uno de la Carta, en el que se establece el derecho a vivienda digna de todos los ciudadanos, supone, entre otros aspectos, la creación de políticas dirigidas a la conservación o acceso a bienes mediante la promoción de programas para proveerlos.

La tercera, de acuerdo con el artículo cincuenta y ocho de la Constitución, en el cual se instituye el derecho a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos, supone igualmente la protección de éstos como derechos constitucionales, sobre lo cual se profundizará adelante.

La cuarta, teniendo en cuenta que las comunidades indígenas, cuyos derechos se han reconocido y reivindicado en la Constitución, han sido víctimas del desplazamiento forzado, de acuerdo con el artículo trescientos veintinueve, en el cual se dispone el carácter de propiedad colectiva de los resguardos indígenas y su carácter de inajenable, admite una protección especial sobre los derechos que dichas comunidades ejercen sobre bienes que son obligados a abandonar por causa del conflicto armado.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, no puede negarse que, desde una perspectiva constitucional, la presencia del Estado en materia de conflicto de tierras dentro del contexto del desplazamiento forzado, es imperativa en cuanto a la creación y otorgamiento de mecanismos de protección efectivos de los vínculos de las familias o comunidades desplazadas con las que han sido forzosamente

abandonadas por ellos, de un lado; y, por el otro, siempre y cuando no sea posible cumplir la anterior premisa y existan causas serias y reales, el Estado debe crear y proporcionar mecanismos de acceso a nuevas tierras con el fin de reemplazar las que fueron perdidas.

2.2 Fundamentos de Derecho Internacional

Adicionalmente a lo señalado en el punto anterior, teniendo en cuenta que el artículo noventa y tres de la Constitución Política Colombiana, dispuso la inclusión, en el orden constitucional nacional, de los tratados sobre derechos humanos, se considera fundamental enunciar que tanto el Pacto de Derechos Humanos, como el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, enuncian derechos relacionados con la protección del derecho de vivienda y de derechos adquiridos.

Así, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se incluye, por medio de su artículo trece, el derecho de libertad de locomoción y de elección de residencia; y, a través del artículo diecisiete, se contempla el derecho a la propiedad y la prohibición de la privación de la misma³².

Además, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados partes, deben tomar las medidas adecuadas para asegurar el

³² Organización de Naciones Unidas, “Declaración Universal de derechos Humanos”, Resolución 217 A (III), París, 10 de diciembre de 1948

reconocimiento y la efectividad del derecho a un nivel de vida conveniente; incluyendo el derecho a la alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia³³.

De otra parte, en lo que respecta particularmente a la población indígena, que también es víctima del desplazamiento forzado en Colombia, debe recordarse que el Convenio 169 de 1989 de la OIT “Sobre pueblos indígenas y Tribales en países independientes”³⁴, le otorga una especial obligación a los Estados de proteger a la población indígena en sus derechos y de garantizar su integridad (artículo 2), evitando cualquier acto de violencia que sobre éstas pueda ocurrir (artículo 3), para lo cual resalta, la protección de sus bienes (artículo 4), y particularmente de sus tierras (Parte II), dada la especial importancia que ella reviste para las culturas y sus valores espirituales. En este sentido, conmina al Estado para que se reconozcan y protejan efectivamente los derechos de propiedad y de posesión de las comunidades sobre las tierras que habitan tradicionalmente (artículo 14).

Las disposiciones reseñadas, que apenas son muestra del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, nos permiten concluir que: si los Estados, en situación de normalidad, deben comprometerse sin ningún tipo de restricción con el otorgamiento de garantías y de protección a sus habitantes en materia de vivienda

³³ Organización de Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, Nueva York, 16 de diciembre de 1966

³⁴ Organización Internacional del Trabajo, “Convenio No. 169 de 1989 Sobre pueblos indígenas y comunidades tribales en países independientes”, Ginebra, 27 de junio de 1989

y de protección de sus derechos sobre la misma, toda vez que se trata de derechos humanos, es deber de éstos, hacerlo con mayor determinación y efectividad en situaciones en las que el orden se encuentra prolongadamente afectado, y que por esto mismo, numerosos habitantes, de manera permanente o prolongada, se ven vulnerados en sus derechos básicos como seres humanos, como sucede con el desplazamiento forzado en Colombia.

2.2.1 Disposiciones de Derecho Internacional Humanitario

Al ratificar, el Estado colombiano, mediante la Ley 5ª de 1960, su adhesión a las disposiciones de los convenios de Ginebra de 1949³⁵, y, mediante la ley 171 de 1994, respecto del Protocolo II adicional de 1977³⁶; que son, como se sabe, los principales instrumentos del Derecho Internacional Humanitario³⁷, queda obligado, de acuerdo con el artículo noventa y tres de la Constitución Política al cumplimiento de dichas disposiciones.

³⁵ Mediante el único artículo de la ley 5 de 1960, Colombia aprobó el Convenio para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña, el Convenio para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar, y el Convenio relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra. Congreso de la República, Ley 5 de 1960 "Por la cual se aprueba el Acta final y los Convenios suscritos por la Conferencia Diplomática de Ginebra del 12 de agosto de 1949", Bogotá, 26 de agosto de 1960

³⁶ Congreso de la República, Ley 171 del 16 de diciembre de 1994, "Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)", hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977", publicada en el Diario Oficial No. 41.640 de 20 de diciembre de 1994

³⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja, Qué es el Derecho Internacional Humanitario, En [http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5v5jw9/\\$file/dih.es.pdf?openelement](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5v5jw9/$file/dih.es.pdf?openelement), consultado 10 de septiembre de 2008.

Una vez establecido lo anterior, debe tenerse presente que, si bien es cierto que el Derecho Internacional Humanitario, está fundamentalmente destinado a reglar los conflictos de orden internacional a fin de limitar sus efectos³⁸ sobre la población que no hace parte de ellos, también lo es que, dado el contenido del artículo tercero común de los cuatro Convenios de Ginebra, en el cual se contemplaron una serie de mínimos que deben observarse en los conflictos armados no internacionales³⁹ y dadas las condiciones **reales** e internas de Colombia; estas normas resultan aplicables en el país, partiendo del hecho que, tal y como ha sido reconocido por instituciones como la Corte Constitucional⁴⁰, o sugerido por las Leyes 387 de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de

³⁸ *Ibídem*

³⁹ “Artículo 3. En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones: 1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo. A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas: a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios; b) la toma de rehenes; c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados. 2) Los heridos, los enfermos y los náufragos serán recogidos y asistidos. Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto. Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio. La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto”. Consultado en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDLRM>, el 7 de diciembre de 2008

⁴⁰ Cf. Sentencia T-025 de 2004, Op. Cit., en la cual la Corte Constitucional reconoce la existencia de un conflicto armado interno.

Colombia” y la 418 de 1997, “Por la cual se dictan instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”; Colombia, se encuentra en un estado de conflicto armado interno. Esto, por supuesto, sin perjuicio de que el gobierno actual haya negado su existencia⁴¹.

Así mismo, también debe llamarse la atención que, no obstante el resto de normas del Derecho Internacional Humanitario, se encargan de reglar los conflictos armados internacionales, se encuentran ciertas disposiciones que resulta pertinente incluir en el presente trabajo ya que, tienen relación directa con la materia que nos ocupa, y que indudablemente sirven de referente normativo.

El contenido del artículo catorce del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, destinado a la “Protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil”, el cual dispone:

“Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin a los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los produce, las

⁴¹ Es importante llamar la atención que en el gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango se reconoció la situación de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado mediante la Directiva Presidencial No. 7 de 2001, en <http://www.dafp.gov.co/leyes/DP007001.HTM>, consultado el 8 de enero de 2008, mientras que en el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe, ni si quiera se acepta la existencia de un conflicto armado, como lo ha registrado Amnistía Internacional, en un artículo del 28 de octubre del 2008, publicado en <http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/news/gobierno-colombiano-niega-situacion-derechos-humanos-20081028>, consultado el 2 de diciembre de 2008

*cosechas el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego*⁴²”.

Es importante tener en cuenta que la protección de los bienes se desarrolla en función de la protección que se otorga a grupos de personas que pueden beneficiarse de los mismos, en razón de que el Derecho de Ginebra, consiste originalmente en las normas tendentes a la protección de los heridos y de los enfermos militares, es decir, “los primeros bienes que se protegen en este derecho son los que contribuyen a atender a esos heridos y a esos enfermos”⁴³.

Desafortunadamente, en nuestro país, a pesar de la situación de conflicto armado permanente, como se verá adelante, estos fundamentos y finalidades han sido desconocidos, por cuanto, en nuestro caso, la protección de los bienes está netamente relacionada con la protección de los derechos desde una perspectiva de derecho civil, sin que se aborden asuntos humanitarios como los mencionados en este párrafo.

Pero no es ésta la única norma que puede servir de orientación para lograr una legislación interna realmente humanitaria. Así, mediante el primer párrafo del artículo cincuenta y dos del Protocolo I de 1997, se prohibió a los beligerantes

⁴² “Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)”, Ginebra, 8 de junio de 1977

⁴³ Stanislaw Nahlik, “Compendio de Derecho Internacional Humanitario”, en Separata de la Revista Internacional de la Cruz Roja Internacional, julio – agosto de 1984, p. 29

atacar los bienes civiles. Mediante esta disposición se amplió el sentido de protección a los bienes, partiendo de la presunción de la “índole civil” de ciertos bienes al margen del conflicto, en los siguientes términos: *“Son bienes de carácter civil todos los bienes que no son objetivos militares...”*⁴⁴.

Adicionalmente, a través del protocolo se individualizaron ciertos grupos de objetos. Sin duda alguna, el artículo cincuenta y dos del mismo protocolo incluye otra importante disposición relacionada con nuestro tema desde el punto de vista humanitario; pues, se complementa con el artículo catorce del Protocolo II ya citado, el cual está destinado a preservar contra todo tipo de ataque, destrucción o inutilización los *“bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimentarios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego”*⁴⁵.

⁴⁴ “Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I)”, Ginebra, 8 de junio de 1977

⁴⁵ En este sentido resulta interesante que los “bienes culturales” se contemplan como objeto de protección, en razón de la necesidad que amerita la satisfacción de las necesidades espirituales del hombre, a cuya protección se había dedicado anteriormente un Convenio especial, firmado el año 1954 en La Haya. “La Convención de La Haya del 14 de mayo de 1954 establece los compromisos de los Estados que la suscriben para proteger los bienes culturales en caso de conflicto armado. La Convención fue acompañada de un Reglamento y un Protocolo para la aplicación de los artículos. Las disposiciones de la Convención de 1954 fueron mejoradas y completadas mediante el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado del 26 de marzo de 1999”. Comité Interinstitucional de Derecho Internacional Humanitario, “Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado. Convención de la Haya y sus dos protocolos –Versión didáctica-El Salvador, noviembre de 2002

Adicionalmente, en el texto mismo del Protocolo adicional se añadió una disposición para proteger contra todo acto de hostilidad, tanto los monumentos históricos y las obras de arte, como los lugares de culto, porque, como lo menciona Stanislaw Nahlik, dichos bienes son “*el patrimonio cultural y espiritual de los pueblos*”⁴⁶.

Es dable concluir que aunque el Derecho Internacional Humanitario, muestra interés en lo referente a la protección de bienes civiles en el ámbito de conflicto armado internacional, en relación con los conflictos armados no internacionales, no hay ninguna cláusula general que esté destinada a proteger cualquier tipo de bien, de los bienes civiles o del medio ambiente natural. La mencionada protección, se refiere a los bienes discriminados en el transcrito artículo catorce del Protocolo II adicional, que son aquellos que se encuentran directamente ligados con la supervivencia de la población, lo cual se entiende, dado que es un derecho de la guerra.

2.2.2 Principios rectores de los desplazamientos internos

Dado el incremento generalizado del desplazamiento forzado en varios países, la grave crisis humanitaria que éste comporta, y en particular de la existente en Colombia, la comunidad internacional ha emprendido procesos normativos dirigidos a atenderlo.

⁴⁶ Stanislaw Nahlik, “Compendio de Derecho Internacional Humanitario”, Op. cit., p. 31p.

Es por ello que, desde que la problemática de la población desplazada fue sometida a la Comisión de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, y a partir del nombramiento de un Representante del Secretario General para las personas desplazadas en 1992, se ha intensificado el debate acerca de esta triste realidad. Así las cosas, resulta innegable que, de dicho interés internacional, se obtuvo un significativo desarrollo de la problemática a través de la promulgación de los *“Principios Rectores sobre el desplazamiento de personas en el interior de su propio país”*.

Por petición de la Comisión de Derechos Humanos, el Ex Secretario General de Naciones Unidas, el señor Francis M. Deng⁴⁷, nombró a un representante para la cuestión de los desplazamientos internos, a quién se le otorgó la misión del estudio de las causas y consecuencias del fenómeno, del grado de protección que estaba siendo otorgado por las instituciones nacionales y de proponer mecanismos tendientes a evitar y reparar la gravosa situación.

No sobra aclarar que en el contexto internacional, la especialización del análisis de los desplazamientos internos es relativamente nueva, pues históricamente se había estudiado la movilización de población como consecuencia de conflictos armados internacionales, es decir, de fenómenos migratorios que suponen el

⁴⁷ Francis Deng, “Atención a población desplazada por el conflicto armado”, Red de Solidaridad Social, Bogotá, diciembre de 1999, pp. 19-24

cruce de fronteras, estudiados por el Derecho Internacional Humanitario, que a su vez produjo la condición “Refugiado”⁴⁸, la cual difiere conceptualmente de la noción de “Desplazado”, en tanto que éste último supone una movilización dentro de territorio nacional, es decir, interno.

En todo caso, si bien la Normatividad de Derechos Humanos, la de Derecho Internacional Humanitario y la referida propiamente a Refugiados, abarcan varios aspectos evidentemente importantes para la estructuración legal del desplazamiento, la misma no cubre ciertas esferas de éste, debido a que el desplazamiento interno genera, indudablemente, una condición distinta.

De acuerdo con lo anterior, la Secretaría General de Naciones Unidas, apoyada en diversos estudios en materia de desplazamiento realizados por universidades, fundaciones, instituciones de derechos humanos y adicionalmente la experiencia de instituciones como el ACNUR, la Fundación Europea de Derechos Humanos, etc., se propuso la redacción de los principios rectores de los desplazamientos internos, armonizadamente con la normatividad de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y de Refugiados, trabajo realizado entre 1994 y 1998⁴⁹,

⁴⁸ Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, se entiende por Refugiado la “Persona que, a consecuencia de guerras, revoluciones o persecuciones políticas, se ve obligada a buscar refugio fuera de su país”.

⁴⁹ “Se celebraron reuniones de trabajo en Ginebra, los meses de octubre de 1996 y junio de 1997, seguidas por una conferencia que tuvo lugar en Viena, el mes de enero de 1998, por invitación de Austria. Al término de este último encuentro se dieron por concluidos los Principios Rectores”. Jean – Philipe Lavoyer, “Principios rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país”, Separata de la revista internacional de la CICR, Septiembre de 1998, p. 516.

que fue sometido a debate en la Comisión de Derechos Humanos en abril de 1998⁵⁰. Ésta decidió continuar el estudio en materia de desplazamientos internos.

La redacción de los principios fue el resultado de un estudio exhaustivo de la problemática del desplazamiento interno, de allí que su contenido aborde aspectos del desplazamiento forzado que no estaban cubiertos por el Derecho Internacional Humanitario. Entre otros, se distingue la prevención, protección y asistencia debida a las personas desplazadas, el derecho al regreso y reintegración de la población desplazada, el derecho a buscar refugio en un lugar seguro, y el derecho a la restitución de derechos ejercidos por los desplazados sobre sus bienes⁵¹.

De conformidad con el documento de principios, desplazados internos son “Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas y obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales

⁵⁰ Organización de las Naciones Unidas, Principios Rectores de los desplazamientos internos, Distr. GENERAL, E/CN.4/1998/53/Add.2 del 11 de febrero de 1998

⁵¹ “Cabe mencionar igualmente que en el derecho internacional nada se dice con respecto al regreso de las personas desplazadas (derecho al regreso en condiciones dignas y seguras) ni al derecho a buscar refugio en un lugar seguro; nada se dice así mismo sobre la restitución de los bienes de los desplazados ni sobre su derecho a obtener documentos oficiales (condición, a menudo, indispensable para tener acceso a los servicios públicos”. Jean – Philippe Lavoyer, Op. cit., p. 515.

o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”⁵².

De igual manera, es importante señalar que en la introducción de los Principios Rectores, se establecen como principales destinatarios los Estados, los grupos de oposición armados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales⁵³, y resulta bastante significativo, que un capítulo entero del documento (principios 24 a 27), claramente soportado en el derecho humanitario, se refiera a la distribución de auxilios para la población civil, de modo tal que los servicios ofrecidos por las organizaciones humanitarias no sean considerados como injerencia en los asuntos estatales, con el fin de que éstos no sean rechazados arbitrariamente⁵⁴.

Particularmente, respecto de la materia que nos ocupa, la sección quinta del documento fue destinada para los “Principios Relativos al Regreso, el Reasentamiento y la Reintegración”.

⁵² Organización de Naciones Unidas, “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, enero de 1998. Introducción: alcance y finalidad, numeral 2°.

⁵³ “...Aunque es cierto que el documento puede ser útil para las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y para el representante del secretario general, es obvio que los Principios Rectores están ante todo destinados a los Gobiernos, así como a los grupos de oposición armados que, también, están obligados por el derecho internacional. A ellos incumbe, el respeto del derecho humanitario, que cumple una función del primer orden en materia de desplazamiento de población. En el Principio 3 se afirma, de manera más general, que el primer deber del Estado es ofrecer protección y asistencia a las personas desplazadas”. Jean-Philippe Lavoyer, Op. cit., p. 518

⁵⁴ “En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales (...) prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derecho humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto (...)”. Principios Rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su país. Principio 27.

Vale la pena mencionar que lo referente al regreso se inspiró en el principio de repatriación voluntaria, regulado en el derecho de los refugiados. Así, se reconoce el derecho de los desplazados internos a regresar a su hogar en condiciones seguras y dignas, con el debido acompañamiento de las autoridades competentes. Además, se establece que las autoridades competentes deben proporcionar ayuda a los desplazados con el fin de recobrar, las propiedades y posesiones abandonadas o, cuando esto no sea posible, otorgar una indemnización equitativa u otra forma de reparación.

Adicionalmente, a través del Principio quince, se extiende la protección en el sentido del principio de “no devolución”, por medio del cual se protege a los desplazados internos contra el regreso o el reasentamiento forzado a cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y/o salud esté en peligro.

2.3 Revisión

Con base en los fundamentos constitucionales, de derechos humanos, de Derecho Internacional Humanitario, y en particular del derecho internacional de los desplazados a los cuales hemos hecho referencia, es indudable que el Estado colombiano debería establecer normativas destinadas a lograr una real protección de las tierras de la población desplazada, independientemente del vínculo jurídico que los une a ella, con el propósito de que garantizar los mínimos humanitarios a los que se ha hecho alusión hasta el momento.

Además, es indispensable tener en cuenta que, como lo recuerda Scott Leckie, desde una perspectiva internacional, se considera la restitución generalmente desde la óptica del incumplimiento de la ley como producto de actos u omisiones dolosas atribuibles a los Estados mediante la aplicación del principio de responsabilidad del Estado⁵⁵.

⁵⁵ Scott Leckie, “Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad”, Derecho a la Tierra, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos –ILSA-, Ed. Antropos, Bogotá, 2004, p. 84

3. Mecanismos de protección de las tierras de la población desplazada

Antes de iniciar con la exposición de los mecanismos especiales de protección de las tierras de la población desplazada y de sus derechos, resulta necesario recordar que en el caso específico del desplazamiento forzado, se debe entender que el “*abandono*” del lugar de residencia al que hace mención el artículo primero de la Ley 387 de 1997, no se refiere al abandono del derecho que se ostenta sobre el bien dejado.

El abandono del lugar de residencia, sólo implica que por razones ajenas a la voluntad del desplazado, particularmente las que se enuncian en dicho artículo, éste se ve privado de ejercer materialmente sus derechos sobre el inmueble dejado. Así mismo, el hecho de haber dejado los bienes no implica que sus derechos sobre él se hayan extinguido, ni mucho menos extinguido la posibilidad de ejercitarlos ante una autoridad competente.

De allí que sea, más que válido, imperativo, establecer instrumentos especiales destinados a la protección del vínculo jurídico de la población en desplazamiento con los bienes dejados forzosamente.

3.1 Derechos que deben protegerse

Hemos visto que es obligación del Estado, la formulación de una política eficiente dirigida a atender a la población desplazada, pero más que eso, dirigida a desestimular su uso en el conflicto armado, en la cual se implementen mecanismos jurídicos a través de los cuales se logre el fortalecimiento de los derechos que la población desplazada ejerce sobre las tierras que abandona.

A continuación identificaremos las situaciones jurídicas en que la población desplazada se encuentra en relación con sus tierras, y de allí los derechos que deben ser protegidos:

Propiedad o dominio: De acuerdo con el artículo 669 del Código Civil, “El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno”.

Posesión: Según lo dispuesto en el artículo 762, “La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él”.

Ocupación: De conformidad con el artículo 685 del Código Civil, “Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional”.

Tenencia: El artículo 775 del Código Civil dispone que “Se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece. Lo dicho se aplica generalmente a todo el que tiene una cosa reconociendo dominio ajeno.”

3.2 Antecedentes normativos

Hasta donde se sabe, un intento normativo muy importante referido a la protección de derechos adquiridos sobre bienes inmuebles, dentro del contexto del desplazamiento, fue formalizado mediante la Ley 201 de 1959, “por la cual se dictan medidas tendientes a impedir el aprovechamiento económico de la violencia durante el estado de sitio”, expedida dentro del contexto de la violencia bipartidista que sufrió nuestro país en el siglo pasado.

Como es sabido, durante los aproximadamente cuarenta años de conflicto se generalizó un desplazamiento masivo de población hacia las urbes como consecuencia de la gran amenaza que representaba la persecución política⁵⁶. De allí que muchas de las familias que se encontraban radicadas en centros urbanos

⁵⁶ Al respecto se puede consultar a Gloria Helena Naranjo Giraldo, “Reinvención de identidad. Implicaciones del desplazamiento forzado en las culturas locales y nacional”, Éxodo, patrimonio e identidad, Op. Cit., pp. 78-103 y Fabio Zambrano, “El poblamiento y los límites internos”, ibídem, pp. 51-61

menores y en las zonas rurales de los municipios que fueron testigo de los frecuentes hostigamientos de las fuerzas opositoras y la presión ejercida por quienes se encontraban respaldados por grupos armados, optaron por abandonar sus bienes o enajenarlos a grandes hacendados a cambio de sumas irrisorias.

Esta Ley básicamente estableció una Acción Rescisoria para los contratos que fueron celebrados durante la vigencia de la declaración de Estado de Sitio por Conmoción Interior, a favor de los damnificados de estos negocios. Esta “acción” se sustentó básicamente en los conceptos de “Lesión Enorme” y “Fuerza” como vicio del consentimiento, situación que se desprendía de la violencia generalizada y del aprovechamiento de la situación calamitosa de quienes se veían obligados a migrar.

El texto del artículo primero disponía lo siguiente:

“En caso de perturbación del orden público que haya dado lugar a la declaratoria del estado de sitio por conmoción interior, se tendrá como fuerza que vicie el consentimiento cualquier aprovechamiento del Estado de anormalidad que se haga en la celebración de un acto o contrato que se traduzca en condiciones tan desfavorables que hagan presumir que en circunstancias de libertad jurídica no se hubiera celebrado. Queda en estos

términos aclarado el sentido y alcance del artículo 1513 del Código Civil, en cuanto al consentimiento viciado por un estado de violencia generalizada”⁵⁷.

Además, en el evento de producirse un despojo físico del bien inmueble por un tercero, no debía entenderse al responsable como nuevo poseedor u ocupante, pues de no entenderse así, generaría la idea errónea de que el real poseedor perdería la posibilidad de adquirir el dominio del bien por prescripción.

Es importante entender que la ejecución de la acción rescisoria expuesta, así como la suspensión de la prescripción adquisitiva por el hecho de la violencia, incorporan, en términos generales, una presunción de consentimiento viciado en el caso de la celebración de contratos; o de una presunción de posesión violenta cuando no existiera título alguno.

Vale la pena mencionar que esta disposición fue incluida en el texto del Proyecto de Ley No. 062/06 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 1947 del Código Civil y se regula el derecho fundamental de las personas en Desplazamiento a Recuperar la propiedad Privada cuando han sido víctimas de la Lesión Enorme”, que por diversas razones de orden político no prosperó⁵⁸.

⁵⁷ Congreso de la República, Ley 201 de 1959, “por la cual se dictan medidas tendientes a impedir el aprovechamiento económico de la violencia durante el estado de sitio”

⁵⁸ Proyecto de Ley No. 062/06 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 1947 del Código Civil y se regula el derecho fundamental de las personas en Desplazamiento a Recuperar la propiedad Privada cuando han sido víctimas de la Lesión Enorme”, publicado en la Gaceta del Congreso No. 293 de 2006

Igualmente, el 31 de marzo de 2000, la Unidad Técnica Conjunta de la Red de Solidaridad, en conjunto con el ACNUR erigió "El Protocolo para la Gestión de Programas de Restablecimiento de la Población Desplazada por la Violencia"⁵⁹ donde se propuso entre otras medidas, establecer mecanismos expeditos para que el desplazado pudiera constituir con sus predios, durante el tiempo en que permanecieran en condición de desplazados, un patrimonio inembargable e inalienable a favor del entonces INCORA, de modo tal que se congelaran inmediatamente las transacciones de tierras en áreas que hubieran sido o estuvieran sujetas a expulsión forzada de población, por parte de los grupos armados. El documento, además, contemplaba la posibilidad de revertir las transacciones forzadas de tierras y propiedades de cualquier índole.

Al revisar estos referentes normativos puede afirmarse que, éstos, en cierto modo, han inspirado la normatividad vigente en materia de protección de los derechos ejercidos sobre las tierras de la población desplazada.

3.3 Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada

Para abordar la legislación en materia de protección de los derechos sobre las tierras de la población desplazada, es importante señalar que la normatividad fue un reflejo de la política adoptada por el Gobierno Nacional para atender a la

⁵⁹Unidad técnica Conjunta (RSS - ACNUR) "Protocolo para la Gestión de Programas de Restablecimiento de la Población Desplazada por la Violencia", Bogotá, Marzo de 2001

Población Desplazada mediante la elaboración del Documento CONPES 2924⁶⁰, en el cual se propuso la conformación del Sistema Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada, bajo la coordinación de la entonces Consejería Presidencial para la Población Desplazada. Documento con el cual se perseguía, además, la integración de la población en desplazamiento, a través del sistema, a la elaboración y ejecución de las políticas sectoriales para mejorar su calidad de vida.⁶¹

El Sistema de Atención a la Población Desplazada, fue formalizado mediante la Ley 387 de Julio 18 de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”⁶², que, en nuestros días, se constituyó en la principal norma destinada al establecimiento de medidas jurídicas para la protección de los derechos de la población en desplazamiento.

También debe destacarse que la Ley 387 de 1997, está encaminada a lograr que con la atención que brinde el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, se logre lo que en el artículo diecisiete se denominó como la

⁶⁰ Departamento Nacional de Planeación, “Conpes 2924. Sistema nacional de Atención a la Población Desplazada por la violencia”, 28 de mayo de 1997

⁶¹ Departamento Nacional de Planeación, “Guía para la Gestión Municipal”, Bogotá, 2001, 4ª Ed., p. 171

⁶² Congreso de la República, Ley 387 de 18 de julio de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, Op. cit.

“Consolidación y estabilización socioeconómica”, a través de la promoción, por parte del Gobierno Nacional, “de acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas”.

Pues bien, de acuerdo con la Ley 387, el Sistema está constituido por un conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, que deben obrar coordinadamente y que tienen como función la realización de planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la atención integral de la población desplazada, con el propósito de alcanzar los siguientes objetivos:

- Atender integralmente a la población desplazada con el propósito de lograr la reincorporación social de éstos grupos dentro del marco del retorno voluntario o el reasentamiento.
- Aplacar los efectos de la violencia como principal causa del desplazamiento, mediante el fortalecimiento de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
- Coordinar e integrar las acciones públicas y privadas para lograr una eficaz prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia.

- Asegurar la aplicación oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos imprescindibles para la prevención y atención del desplazamiento forzado.

De acuerdo con el artículo diecinueve de dicha norma, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, se encuentra constituido por el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria – INCORA -, actual Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-⁶³, el Ministerio de Agricultura, el entonces Instituto de Fomento Industrial – IFI -, el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Red de Solidaridad Social – ahora, Acción Social⁶⁴-, la Dirección Nacional para la equidad de la mujer, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF -, el Sistema Nacional de Cofinanciación, el Fondo de Inversión Social – FIS -, el Ministerio de Educación Nacional y las respectivas Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA -, la Defensoría del Pueblo, las Organizaciones No Gubernamentales – ONGs -, las organizaciones de desplazados, la Comisión Nacional de Televisión, el Instituto Nacional de la Reforma Urbana – INURBE -, hoy liquidada, y por supuesto, el Ministerio Público.

⁶³ El Instituto de Desarrollo Rural fue creado mediante el Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003 “Por el cual se crea el Instituto Colombiano de desarrollo Rural – Incoder-, publicado en el Diario Oficial No. 45.196 del mismo año, en el cual se dispuso que la nueva entidad asumiría las funciones del extinto Instituto Colombiano de Reforma Agraria – Incora-.

⁶⁴ Mediante el Decreto 2467 del 19 de julio de 2005, “por el cual se fusiona la Agencia de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social y se dictan otras disposiciones”, publicado en el Diario Oficial No. 45.976 del mismo año, se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, en la cual se fusionaron dichas entidades, asumiendo, ésta última, sus competencias.

Es importante señalar que la entidad encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, en virtud del Decreto 489 de 1999, “Por el cual se asigna una función”⁶⁵, es la Agencia Presidencial de Acción Social, por lo que sus funciones trascienden el concepto de intervención especializada del resto de entidades, de lo anterior que sean cargas de Acción Social, en el ámbito general, las siguientes: orientación y apoyo la elaboración de planes de contingencia de los municipios potencialmente receptores de población desplazada; promoción y elaboración de programas y proyectos encaminados a prevenir y brindar atención integral a los afectados por el desplazamiento; diseño y ejecución del Plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno por el conflicto armado; determinación de indicadores sociales y económicos que permitan el seguimiento y evaluación de los resultados generales de los programas de atención a la población desplazada por la violencia; promoción y coordinación de medidas humanitarias de emergencia, protección y condiciones de estabilización y consolidación de la población desplazada; promoción y la creación de Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; la coordinación y soporte técnico para la ejecución de las acciones de intervención de dichos Comités; concertación entre las autoridades de nivel Nacional, Departamental, Distrital y

⁶⁵ Gobierno Nacional, Decreto 489 de 1999 “Por el cual se asigna una función”, Publicado en el Diario Oficial No. 43.529 de 1999. A través de este Decreto se le encargaron a la Red de Solidaridad Social todas las funciones que cumplía la Consejería presidencial para la atención a la población desplazada por la violencia, entre las que se encontraba la Coordinación de dicho Sistema.

Municipal para la ejecución de las medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad que adopte el Gobierno Nacional para la prevención y superación del desplazamiento.

De manera adicional a dichas entidades, la Ley también dispuso, en su artículo séptimo, la existencia de los Comités Departamentales, Distritales y Municipales de Atención a la Población Desplazada, que deben ser convocados por el alcalde municipal cuando se presenten desplazamientos, so pena de incurrir en causal de mala conducta. Estos comités están encargados de brindar apoyo y colaboración en relación con las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Estos Comités fueron reglamentados en el Decreto 2569 de 2000 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”⁶⁶, en el cual se dispuso que los mismos se constituyen en un mecanismo de apoyo, participación y coordinación territorial, de carácter descentralizado, con el SNAIPD.

Vale la pena mencionar que el esquema de descentralización que representan los Comités supone que, en el ámbito central se maneja la definición de políticas, asignación de recursos, promoción y ejecución de mecanismos de apoyo técnico,

⁶⁶ Gobierno Nacional, Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2000, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, publicado en el Diario Oficial No. 44.263 de 2000. Artículos 29°, 30°, 31°, 32° y 33°.

seguimiento al cumplimiento de la política y a la utilización de los recursos otorgados a las entidades del SNAIPD; y, a su vez, la coordinación de las gestiones, la aplicación de las políticas y la destinación adecuada de los recursos por parte de los entes descentralizados, es decir, de los Comités.

De acuerdo con el mencionado decreto, son funciones de los comités, entre otras, el diagnóstico y monitoreo de las tendencias del desplazamiento zonal; la promoción de la inscripción de la población desplazada en el Registro Único de Población Desplazada; la articulación entre la población desplazada y el sistema central, la ejecución de las políticas generales; el impulso de los Planes de Acción Zonal y planes de contingencia; en materia de tierras tienen la función de realizar la declaración de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado; y por último, en materia de vivienda, asesorar a la población con relación de los programas existentes y gestionar proyectos especiales de vivienda en las zonas respectivas.

A ellos, se repite, se les encarga la declaratoria de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado en una zona, a efectos de, en lo que nos corresponde, limitar la enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales. Tema que será abordado con mayor profundidad adelante.

Los Comités están integrados por el Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces; el Comandante de Brigada o su delegado; el Comandante de la Policía Nacional de la respectiva jurisdicción, el Director del servicio Seccional de Salud o Jefe de la Respectiva Unidad de Salud; el Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; un representante de la Cruz Roja Colombiana; un Representante de la Defensa Civil, un Representante de las Iglesias y dos representantes de la Población Desplazada.

3.4 Sistema Nacional de Información y Registro Nacional de Población Desplazada

Como resultado de la elaboración del Documento CONPES No. 2804 de septiembre de 1995, en el cual se formuló el Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada, se concluyó que la presencia de una Red Nacional de información de Población Desplazada era imperativa para atender a dicha población. Así, se previó la existencia de un Sistema Nacional de Información y Alerta Temprana como herramienta estratégica para el diseño, la formulación y el seguimiento a las políticas públicas en beneficio de la población desplazada.

Como parte de dicho sistema de información, se dispuso la elaboración de un registro censal para facilitar el análisis seguimiento y evaluación del fenómeno del desplazamiento y el impacto del programa.

De lo anterior que la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, iniciara la organización de un registro con base en las cifras que hasta el momento había recopilado la Conferencia Episcopal sobre desplazamientos⁶⁷.

Si bien, la política de la elaboración de un registro fue formulada desde 1995, tan sólo hasta 1997, mediante la expedición de la Ley 387, se definió la responsabilidad Estatal en materia de desplazamiento y de igual manera, se establecieron los principios y características básicas de la Red Nacional de Información⁶⁸.

En esta ley se establecieron como objetivos de la Red Nacional de Información, la evaluación de la magnitud del problema, la rápida y eficaz información acerca de los conflictos armados, la identificación de los móviles determinantes del desplazamiento, y a su vez, estableció que dicha Red permitiría la elaboración de planes para la consolidación y estabilización de los desplazados y la formular alternativas de solución para la atención a la población desplazada por la violencia⁶⁹.

⁶⁷ Departamento Nacional de Planeación, “Documento Conpes No. 2804”, Bogotá, septiembre de 1995

⁶⁸ Ley 387 de 1997, Título II, Capítulo II, Sección 2ª, Artículos 11º, 12º y 13.

⁶⁹ Ibídem. Artículo 11º.

Es importante resaltar que en 1999, como consecuencia de la expedición del Decreto 489 “Por el cual se asigna una función”⁷⁰, se encargó a la Red de Solidaridad Social, entre otras funciones que le correspondían a la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, la Coordinación del Sistema Nacional de Información, tal y como consta en las consideraciones de la Resolución No. 5139 de 2005, de la extinta Red de Solidaridad Social, “Por la cual se crea el Comité Técnico de Sistemas de Información del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia”.

Bajo la coordinación de la Red de Solidaridad Social, la metodología del recogimiento de información y de la estructura misma de los datos del sistema de registro existente fue analizada y evaluada. Estudio del cual se concluyó que existían varias las limitaciones, entre las cuales se destacaron la falta de coordinación en el ámbito territorial, la excesiva centralización de la operación, los vacíos de orden legal y las limitaciones conceptuales en lo concerniente a la estimación de la población que reclamaba atención del Estado⁷¹. Así, en compañía del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR – se diseñó una metodología para el Registro Único de la Población Desplazada, el cual fue reglamentado en los Títulos III, IV y V del ya citado Decreto 2569 de 2000.

⁷⁰ Gobierno Nacional, Decreto 489 de 1999 “Por el cual se asigna una función”, Publicado en el Diario Oficial No. 43.529 de 1999

⁷¹ Red de Solidaridad Social, “Red Nacional de Información de población Desplazada”, Bogotá, febrero de 2001. Pág. 33

Como se tuvo la oportunidad de manifestar, en el párrafo del artículo primero de la Ley 387 de 2007, se facultó al Gobierno para que reglamentara lo que se entiende por condición de desplazado.

Así, mediante el artículo segundo del Decreto 2569 de 2000, se dispuso que la condición de Desplazado sería reconocida por el Gobierno Nacional o la entidad que ese delegara, cuando una persona que se encuentre en la situación de desplazamiento contemplada en el artículo primero de la Ley 387 de 1997, y reproducida en el Decreto 2560, declare esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial; y solicite que se remita para su inscripción en el Registro de Población Desplazada.

Como se estableciera desde la Ley 387, con el Registro se persiguen varios objetivos: inscribir a la población desplazada con el fin de lograr la ubicación de la población que se encuentra en condición real de desplazamiento, limitar la malversación de los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997 y en sus normas reglamentarias, caracterizar la población desplazada de manera que se puedan cualificar políticas y estrategias de atención, pero, principalmente, de acuerdo con el artículo treinta y dos de la misma, es requisito para que una

persona pueda recibir los beneficios dirigidos a la atención de la población desplazada. En efecto, el mencionado artículo dispone lo siguiente:

“Artículo 32. De los beneficios consagrados en esta ley. Tendrán derecho a recibir los beneficios consagrados en la presente ley, los colombianos que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1 de la misma y que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, o ante la Defensoría del Pueblo, o ante las Personerías Municipales o Distritales, en formato único diseñado por la Red de Solidaridad Social. Cualquiera de estos organismos que reciba la mencionada declaración remitirá copia de la misma, a más tardar el día hábil siguiente, a la Red de Solidaridad Social o a la oficina que esta designe a nivel departamental, distrital o municipal, para su inscripción en el programa de beneficios.”

La figura del Registro Nacional de Población Desplazada ha sido considerada como fundamento de la Red Nacional de Información, y a su vez representa un mecanismo fundamental para articular la política pública de atención a la población desplazada, teniendo en cuenta que, de las cifras resultantes se deducen las tendencias, necesidades insatisfechas, requerimientos básicos, que sirven de apoyo para la instauración de los programas ofrecidos por el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Además, a través de éste se da cuenta de la evolución del desplazamiento, del número hogares que demandan atención del Estado, y las principales zonas de expulsión y de llegada.

En lo que a nuestro tema respecta, es decir, la protección de las tierras abandonadas por los desplazados y los derechos sobre éstas, es preciso tener presente los mecanismos para ello sólo pueden ser accedidos por aquellos desplazados o grupos de desplazados que previamente hayan tramitado su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, tal y como se estableciera en el Decreto 2569 de 2000, en el cual, como ya se mencionó, se reglamentó el registro, consagrándose el trámite, los criterios de selección y de credibilidad para que el registro como desplazado sea formalizado, y por lo tanto sirva como base para la aplicación a los diferentes programas.

3.5 Entidades encargadas y medidas de protección de tierras

Teniendo en cuenta que las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada poseen misiones específicas, a continuación nos concentraremos en las entidades encargadas de implementar los mecanismos de protección de las tierras, y en estos mecanismos, que es el tema que nos ocupa.

De acuerdo con lo señalado en el artículo diecinueve de la Ley 387 de 1999, en un principio la entidad encargada de lo referente a las tierras dejadas forzosamente fue el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, que como se sabe, fue

reemplazado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER-, mediante el Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003 “Por el cual se crea el Instituto Colombiano de desarrollo Rural – INCODER-.

En la Ley 387 se le asignaron las siguientes funciones al INCORA, hoy INCODER:

- a) Adoptar programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.
- b) Elaborar y llevar un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia.
- c) Informar a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de los bienes abandonados, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.
- d) Establecer un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

Además de las medidas dirigidas a la protección del derecho de la propiedad señaladas en los literales b) y c), en los que se habla de acciones de “enajenación” o “transferencias de títulos de propiedad”, en la Ley 387 se previó la necesidad de proteger la posesión.

Así, en el artículo veintisiete de la misma Ley 387, se dispuso lo siguiente:

“La perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor”.

Para este efecto, se estableció que el poseedor interrumpido, en el ejercicio de su derecho, podría informar del hecho del desplazamiento a la Personería Municipal, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría Agraria, o a cualquier entidad del Ministerio Público, a fin de que se adelantaran las acciones judiciales o administrativas a que hubiera lugar.

Sin embargo, es importante señalar que hasta ése momento no se pensó en la protección de los otros tipos de situación jurídica relacionados con las tierras, como es el caso de la ocupación y la tenencia, ya que los derechos protegidos mediante dicha Ley, como se puede percibir, son los de propiedad y posesión.

3.5.1 Decreto 2007 de 2001

En fin, no obstante, haber sido dictadas las normas citadas en 1997, tan sólo hasta el 2001 el Gobierno Nacional, reglamentó lo pertinente a la través del Decreto 2007 de 2001, “por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7°, 17

y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación”⁷².

Antes de la expedición del Decreto 2007, el INCORA trató de impulsar el registro de los bienes a través de las correspondientes seccionales de la entidad, ante las cuales las familias desplazadas realizaban una declaración, identificándose el bien y el derecho que el desplazado ostentaba sobre él. Sin embargo, este registro no se adelantaba efectiva y eficazmente.

Es importante tener presente que para la elaboración del Decreto 2007, aunque no se revivieron textualmente las disposiciones incluidas en la Ley 201 de 1959, ni la política establecida en el "Protocolo para la Gestión de Programas de Restablecimiento de la Población Desplazada por la Violencia", ya revisados, éste en cierta manera retoma la filosofía de los mismos, en el sentido de proponer diferentes mecanismos para lograr la protección de los derechos adquiridos, así no sean tan explícitos como los contenidos en los citados textos, ya que con ellos, como se tuvo la oportunidad de revisar, se contemplaban medidas para revertir los negocios o actos por los cuales se privaba a la población desplazada de sus

⁷² Gobierno Nacional, Decreto 2007 de septiembre 24 de 2001 “por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7°, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación”, publicado en el Diario Oficial No. 44.564 de 2001

bienes, a través del establecimiento de la presunción de consentimiento viciado en el caso de la celebración de contratos y de posesión violenta por condiciones del orden público, de un lado; y, del otro, la constitución de un patrimonio inembargable e inalienable a favor del INCORA, durante el tiempo en que permaneciera la situación de desplazamiento.

Pues bien, retomando la exposición del Decreto, debe decirse que a través de éste, el Gobierno dispuso en su artículo primero, que los ya referenciados, Comités municipales, distritales o departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, creados por la Ley 387, por circunstancias que pueden originar o hayan originado un desplazamiento forzado, deben declarar, mediante acto motivado, la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia, con el objeto de proteger la población de actos arbitrarios contra su vida, integridad y bienes patrimoniales.

Así las cosas, partiendo de esa declaratoria, la protección en relación con las tierras y los derechos que la población desplazada ejerce sobre ella, opera de la siguiente manera.

Con la previa declaratoria de riesgo inminente, el Comité respectivo debe proceder a identificar a los propietarios, poseedores, tenedores, y ocupantes, de los predios que se encuentren dentro de la zona de desplazamiento, estableciendo en lo posible el periodo de vinculación de éstos con el inmueble, para lo cual los

respectivos alcaldes municipales, procuradores judiciales agrarios, jefes seccionales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, registradores de instrumentos públicos y gerentes regionales del INCODER-, con base en los registros existentes en las Umatas, en las Oficinas de Catastro y de Registro de Instrumentos Públicos, en el INCODER o en otras entidades, deben presentar al Comité, en un término no mayor a ocho días calendario contados a partir de la declaratoria respectiva, un informe sobre los predios rurales ubicados dentro del territorio objeto de la declaración, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble.

Una vez avalado dicho informe por el Comité, constituye prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante de las personas desplazadas.

Como se puede percibir, el Decreto denota la diferenciación para la protección de cada derecho adquirido o situación jurídica: propiedad, posesión, tenencia u ocupación, lo que representa un avance, ampliando el marco de protección que se había plasmado en la Ley 387, ya que en ella sólo se previó la propiedad y la posesión como derechos a proteger.

La norma también prevé que, antes de la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, Acción Social podrá solicitar a los Alcaldes Municipales y Distritales de las zonas o regiones rurales que considere

convenientes, la presentación de un informe, con copia al INCODER y a los procuradores agrarios respectivos, sobre las formas de tenencia de la tierra y características básicas de los predios rurales existentes. Esta información, con el propósito de alimentar el Sistema Nacional de Información.

- Protección del derecho de dominio

De acuerdo con el mismo artículo primero del Decreto 2007, como mecanismo para proteger éste derecho, el respectivo Comité debe informar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente sobre la declaratoria de zona de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado, con el propósito de que se abstenga de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de los bienes rurales existentes dentro del territorio, mientras permanezca vigente esta declaratoria, salvo que se acredite el cumplimiento previo de los requisitos especiales que se establecen para la venta de bienes cuando esta situación se presente, establecidos en el artículo cuarto del mismo decreto.

De conformidad con lo anterior, los propietarios de los inmuebles ubicados dentro de las zonas rurales declaradas como de riesgo inminente, interesados en transferir el derecho de dominio sobre los mismos, antes de que cesen los efectos de esta medida, deben obtener previa autorización del Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; o

tendrán la facultad de transferirlo al INCODER, de conformidad con lo señalado en el inciso cuarto, del numeral primero, del artículo diecinueve de la Ley 387 de 1997, en tanto que el Instituto debe establecer un programa que permita recibir la tierra de la población desplazada con el fin de lograr la adjudicación directa de otros predios de similares condiciones en otras zonas del territorio, programa que se iniciará dentro de los treinta días siguientes a la comunicación de la declaratoria, de acuerdo con el artículo tercero del mismo Decreto.

De acuerdo con el mismo artículo primero, los comités deben informar a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, sobre la declaratoria correspondiente, señalando los propietarios o poseedores de predios rurales que puedan resultar afectados por tales situaciones, solicitándole abstenerse de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de los bienes rurales.

Así pues, dentro del periodo en que la declaratoria de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado esté vigente, de acuerdo con el artículo cuarto del Decreto, el Registrador de Instrumentos Públicos, sólo puede inscribir el acto de enajenación o transferencia de éstos bienes cuando se le presente la autorización del Comité, la cual deberá incorporarse al contrato o acto de transferencia del derecho sobre el predio, o cuando la transferencia se haga a favor del INCODER.

Para verificar el cumplimiento de esa disposición, la Superintendencia de Notariado y Registro, de acuerdo con el artículo segundo del mismo artículo, fue encargada de la vigilancia de los Registradores de Instrumentos Públicos, en el sentido que éstos últimos exijan la mencionada autorización.

Así mismo, se dispuso que las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos deben informar cada seis meses a Acción Social de lo ocurrido en el período correspondiente.

- Protección de la posesión

Con respecto al vínculo de posesión, debe recordarse que la Ley 387 de 1997 fue muy clara al establecer en su artículo veintisiete que la perturbación física de la posesión, es decir, el abandono o usurpación por otro del bien por motivos derivados del conflicto armado, no interrumpe el término de prescripción adquisitiva a su favor.

Para ello se estableció que el poseedor interrumpido, que en esta situación resulta ser el desplazado, debe informar de su derecho a la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria, o cualquier entidad del Ministerio Público, con el fin de que se adelanten las acciones judiciales y administrativas a que haya lugar.

Pues bien, en el Decreto 2007, como tuvo la oportunidad de manifestarse, se prevé que los Comités deben informar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la declaratoria respectiva, señalando a los poseedores que puedan verse afectados, a efectos de que se abstengan a inscribir cualquier acto de enajenación o transferencia a cualquier título de los bienes rurales.

- Protección de la ocupación

En relación con la protección de los ocupantes, sabiendo que en la Ley 387 de 1997 no se contempló su protección, en el artículo primero, numeral tercero del decreto 2007, se estableció el deber del Comité respectivo de solicitar al INCODER abstenerse de adelantar procedimientos de titulación de baldíos en la zona de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado, a solicitud de personas distintas de aquellas que figuran como ocupantes en el informe avalado por el Comité.

Adicional a lo expuesto, en el artículo séptimo del mismo Decreto 2007 se estableció claramente que en el evento de retorno de un desplazado a un terreno baldío ubicado en zona de desplazamiento, el tiempo de desplazamiento se acumula automáticamente al tiempo real de ocupación y explotación del terreno, siempre que se encuentre debidamente reconocido.

- Protección de la tenencia

Debe decirse que la tenencia es el vínculo con la tierra que mayores problemas plantea desde el punto de vista jurídico a efectos de protegerlo, ya que en esta situación jurídica no hay vocación de convertirse en propietario, a diferencia de lo que ocurre con la ocupación y la posesión.

Como puede verse, en el Decreto se dispone que el informe sobre la vinculación jurídica aprobado por el Comité respectivo, constituye prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante; sin embargo, cuando se refiere a la tenencia, a diferencia de la ocupación y de la posesión, esta prueba no se constituye a efectos de acumular tiempo para lograr la titulación de un bien.

Es decir, en estos casos, la prueba que se puede constituir para probar la tenencia puede servir más como fundamento para la adjudicación posterior de algún beneficio, que como mecanismo para proteger realmente la vinculación con el bien, ya que la prueba de la tenencia no garantiza, como si lo hace la de posesión o de ocupación, la permanencia en el tiempo o la salvaguarda de la situación previa al desplazamiento.

Esto, en todo caso, se debe a la misma naturaleza de la situación jurídica de la tenencia, ya que el tenedor, como lo establece el Código Civil, reconoce el

derecho de posesión de otro sujeto sobre el bien inmueble, siendo ella, como lo ha denominado la doctrina una posesión a nombre ajeno⁷³.

Revisión:

Teniendo en cuenta que la Ley 387 de 1997 fue expedida con anterioridad al Decreto 2007 de 2001, además que en dicha Ley no se menciona el requisito de la declaratoria de inminencia por el Comité regional de atención a la población desplazada, y, que en el Decreto se le atribuye la responsabilidad de realizar el informe de los bienes ubicados dentro del territorio objeto de la declaración y de los respectivos vínculos de los desplazados con éstos a los Alcaldes Municipales, Procuradores Judiciales Agrarios, Jefes Seccionales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, Registradores de Instrumentos Públicos y Gerentes Regionales del INCORA; puede afirmarse que la creación de la figura de la Declaración de riesgo de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado otorga mayor seguridad frente al derecho que se ejerza sobre la tierra, puesto que el informe que deben presentar las entidades enunciadas al Comité, una vez avalado por éste, es considerado como prueba suficiente de la existencia de los derechos, de tal modo que no se interrumpa el término para lograr la prescripción adquisitiva del bien o de la ocupación, complementando así, lo dispuesto en la citada Ley 387.

⁷³ Arturo Valencia Zea y Álvaro Ortiz Monsalve, “Derecho Civil”, Tomo II, Derechos Reales, 11ª Edición, Ed. Temis, Bogotá, 2007 , p. 53, 62 y 72

De otro lado, las disposiciones también se complementan, en el sentido que la información proporcionada a la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria, o cualquier entidad del Ministerio Público por la población desplazada con respecto al derecho ejercido sobre el inmueble, puede facilitar la identificación de los predios ubicados dentro del territorio objeto de la tan mencionada declaración. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el desconocimiento de las disposiciones legales y el temor hacia los grupos armados por parte de la población desplazada puede complicar la realización del informe que deben presentar las entidades citadas a los Comités Municipales o Departamentales de Atención a la Población Desplazada.

Es importante resaltar que, estas medidas de protección, de acuerdo con el párrafo primero del artículo primero del Decreto 2007, sólo puede ser levantada cuando el Comité establezca que los hechos que originaron la declaratoria cesaron, lo cual quedará consignado en un acta que será oficiada a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente y al INCORA, levantándose así el impedimento a la libre enajenación, transferencia, o titulación de bienes rurales.

3.5.2 Sentencia T-025 de 2004

Como se ha venido manifestando desde la introducción, con ocasión de la revisión por parte de la Corte Constitucional de un número bastante significativo de fallos

de acciones de tutela instaurados por desplazados, la Corporación, declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucionales respecto de la situación de los desplazados por la violencia, provocado, en gran parte, por la precaria atención por parte del Estado de dicha situación.

En términos generales la Corte Constitucional encontró que, a pesar de la existencia de una política direccionada a la prevención y atención del fenómeno del desplazamiento forzado y la existencia de documentos CONPES y normas jurídicas en ese sentido, la atención y la prevención presentaba dos grandes problemas: “i) La precariedad de la capacidad institucional para implementar la política, y (ii), la asignación insuficiente de recursos”⁷⁴.

En relación con la implementación de las políticas de atención a la población desplazada y la capacidad institucional para proteger a la población desplazada, la Corte manifestó que a pesar de haberse iniciado el proceso de formulación de las mismas desde diez años antes del fallo, el Estado continuaba centrado en su formulación, y que además existía una brecha demasiado amplia entre la materialización de las políticas en normas y documentos y los resultados prácticos.

⁷⁴ Corte Constitucional, Sala tercera de revisión, Sentencia T-025 de 2004, Op. cit., Consideración No. 6.3

Encontró la Corte, en lo concerniente a la protección de tierras, que no existía un sistema de información fuerte que incluyera datos acerca de las tierras abandonadas por los desplazados, lo que impedía un real seguimiento y evaluación de las políticas, y una protección sobre ellas.

En lo que tiene que ver con la implementación de las políticas de atención a la población desplazada, se concluyó que las acciones concretas por parte de las entidades a las cuales se habían asignado funciones eran insuficientes, así por ejemplo, los mecanismos de prevención, el sistema de Alertas Tempranas y el Decreto 2007, en relación con la congelación de los procesos de enajenación de predios rurales en áreas de riesgo de desplazamiento, no se habían aplicado de manera integral, y no habían logrado prevenir el fenómeno; o, en cuanto al componente de retorno, no se habían implementado los mecanismos que protegen la propiedad o la posesión de las tierras de las personas desplazadas.

En vista de lo anterior, la Corte resolvió:

“10.2.6. En cuanto a la solicitud de protección de las tierras, propiedades y posesiones dejadas abandonadas por los desplazados, la Corte ordenará a la Red de Solidaridad Social, como coordinador de la política de atención a la población desplazada y administrador del Sistema Único de Registro de la Población Desplazada, que incluya como parte de la información solicitada al desplazado, la relativa a predios rurales que posea o de los que sea

propietario, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble, a fin de que con base en dicha información se proceda a dar aplicación al procedimiento y a los mecanismos de protección de tales bienes previstos en el Decreto 2007 de 2001”.

Esta medida se considera muy importante en tanto que se ordena que la información de las tierras abandonadas por los desplazados sea recopilada por diferentes caminos, no sólo a partir de la declaratoria de riesgo de desplazamiento forzado, o de desplazamiento, o por solicitud de Acción Social, sino que es información que debe ser recopilada en el momento del registro, no obstante que esa información sólo constituya una declaración, y no prueba de la existencia del derecho, aspecto que sí proporciona el informe avalado por el Comité, al cual nos referimos en el punto anterior.

3.5.3 Decreto 250 de 2005

De manera complementaria, vista la necesidad de expedir un Plan de atención a la población desplazada por causa de la declaratoria de estado de cosas inconstitucionales por la Corte Constitucional en la citada Sentencia T-025 de 2004, el 7 de febrero de 2005 el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 250 “Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”, norma en la cual estableció que, con el propósito de proteger los bienes patrimoniales de la

población rural desplazada o en riesgo de desplazamiento, se desplegarían una serie de medidas tendientes a asegurar jurídica e institucionalmente los bienes afectados, de las cuales son responsables el INCODER, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro, Acción Social, y los Comités de Atención a la Población Desplazada.

Las anunciadas medidas son las siguientes:

- “1. Consolidar la red institucional de protección de bienes patrimoniales, con el fin de articular los procedimientos, mecanismos e instructivos que pongan en práctica lo preceptuado en el Decreto 2007 de 2001.
2. Como medida de protección de los bienes rurales abandonados por la violencia, estos serán inscritos en el Registro Único de Predios con el objeto de que las autoridades competentes procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes.
3. Asegurar la protección individual de predios a quienes acrediten la propiedad, aplicando los instrumentos desarrollados para tal efecto.
4. Afianzar la protección de carácter colectivo, para lo cual los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, emitirán la

declaratoria de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado por la violencia, aplicando las herramientas contenidas en el Manual General de Procedimientos y guías en desarrollo del Decreto 2007 de 2001.

5. Proceder administrativa y jurídicamente a la protección de los bienes abandonados o en riesgo de serlo, acatando las directrices impartidas por la Superintendencia de Notariado y Registro.

6. Elaborar los informes por parte de los Comités de Atención a la Población Desplazada, con base en los registros completos de los predios rurales y la cartografía disponible sobre las zonas objeto de la declaratoria, para lo cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, suministrará la información pertinente.

7. Continuar implementando acciones de Capacitación dirigidas a los Procuradores Judiciales, Ambientales y Agrarios, los Procuradores Regionales y Provinciales, acerca de los procedimientos generales y competencias institucionales para la protección de los bienes inmuebles de la población desplazada.

8. Impulsar mecanismos alternativos que propendan por la resolución de disputas comunitarias sobre el uso, manejo y apropiación del territorio, así

como fomentar prácticas de prevención y tratamiento de conflictos relacionados con la tierra y el territorio.

9. Identificar mecanismos comunitarios, institucionales y jurídicos para la protección de los derechos colectivos sobre los territorios étnicos de los pueblos indígenas y las comunidades afro colombianas.

10. Desplegar acciones dirigidas a operar las herramientas y mecanismos de protección de bienes patrimoniales, con el fin de fortalecer las condiciones de arraigo de la población en riesgo y mitigar el efecto del desplazamiento sobre la pérdida y abandono de los bienes de los desplazados.”

Si bien la lista de estrategias contempladas en el Decreto 250 aparece muy completa, lo cierto es que la mayoría de ellas ya estaban contempladas desde la expedición de la Ley 387 de 1997, lo que resulta bastante llamativo porque, a pesar de existir herramientas jurídicas destinadas a la protección de los bienes de la población desplazada desde hace más de diez años, en 2005 el Gobierno tuvo que expedir un Decreto para dar cumplimiento a una orden impartida por la Corte Constitucional, no obstante su obligatoriedad al ser normas.

En todo caso, debe resaltarse que como consecuencia de la expedición del Decreto, el Gobierno materializó la necesidad de implementar estrategias que habían sido dejadas de lado a pesar de su necesidad, tal es el caso del

afianzamiento de la protección de carácter colectivo y particular, en razón a la mecánica con que se hubiera dado el desplazamiento; la identificación de mecanismos comunitarios, institucionales y jurídicos para la protección de los derechos colectivos sobre los territorios étnicos de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, que desafortunadamente no se les había dado la especialidad que merecen y que tienen jurídicamente; y, el impulso de mecanismos alternativos para la resolución de disputas comunitarias sobre el uso, manejo y apropiación del territorio, así como el fomento de prácticas de prevención y tratamiento de conflictos relacionados con la tierra y el territorio.

Lo anterior, sin perjuicio que estas estrategias sean efectivamente puestas en marcha, pues, como ya está visto, a pesar de la existencia de normas jurídicas o de políticas, la protección de los derechos sobre la tierra en Colombia ha sido demasiado difícil, bien sea por la falta de compromiso estatal o por las mismas condiciones del conflicto armado, que, como sabemos, está íntimamente relacionado con la tierra.

En todo caso, es de tener presente que se necesita un mayor compromiso a nivel de Gobierno para lograr una protección clara, tanto en la implementación de las políticas, como en la asignación de recursos, como lo manifestara la Corte Constitucional mediante la sentencia T-025.

3.5.4 Ley 1152 de 2007

Para complementar nuestro recorrido jurídico referido a la protección de la tierra de los desplazados, es necesario citar la Ley 1152 de 2007, “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER y se dictan otras disposiciones”⁷⁵ por la cual nuevamente se dictaron medidas relacionadas con este tipo de protección, modificándose algunos de los mecanismos ya citados, no obstante que dicha norma fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en reciente pronunciamiento, por haber omitido la consulta a los pueblos indígenas de acuerdo a lo establecido por el Convenio No. 169 de la OIT, al cual hemos hecho alusión anteriormente⁷⁶.

Así, en el Capítulo II, sobre “Atención a la población desplazada”, del Título VI, sobre “Programas espaciales”, establecía que la Superintendencia de Notariado y Registro, llevaría un registro de los predios y territorios abandonados a causa de la violencia, para lo cual los notarios públicos y registradores de instrumentos públicos, procederían a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de título de propiedad, o de otros derechos sobre aquellos bienes, cuando esto se adelantara contra la voluntad de los titulares de los derechos.

⁷⁵ Congreso de la República, Ley 1152 del 25 de julio 2007, “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”, publicada en el Diario Oficial No. 46.700 de 25 de julio de 2007

⁷⁶ Corte Constitucional, Sala Plena, Comunicado de Prensa No. 13, Sentencia No. C-175 de 18 de marzo de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, Expediente No. D-7301

También establecía que la solicitud de protección de los territorios étnicos, de indígenas y negritudes, serían enviadas al Ministerio del Interior y de Justicia, para que éste titulara territorios baldíos, a fin de garantizar la propiedad colectiva de acuerdo con lo estipulado al Convenio 169 de la OIT, al cual ya hicimos referencia.

Al respecto del registro de predios abandonados, teniendo en cuenta que en la Ley 1152 no se derogaron expresamente las disposiciones de la Ley 387 y del Decreto 2007, que encargaban al INCORA de dicha labor, no existe absoluta claridad si se trataba del mismo Registro del que hablan dichas normas o si se trataba de un registro adicional, más general y global, que superara las condiciones del Registro que lleva INCODER.

Al respecto, es importante señalar que, en materia de protección de tierras, concretamente en cuanto a la inscripción en el Registro, de acuerdo con una comunicación expedida por el INCODER en octubre de 2007 a la Comisión Primera de la H. Cámara de Representantes, el trámite que se sigue es el siguiente:

“A la pregunta 1. Cuál es el procedimiento para el registro de la población desplazada en el Registro Único? El propietario, el poseedor, el tenedor u ocupante deben solicitar, ante el Ministerio Público la protección del inmueble abandonado o ante el INCODER, en vigencia de la Ley 387 de 1997 ante el (INCORA). A la solicitud puede allegarse prueba de la calidad que señala el

solicitante, y en el evento que no la aporten, la entidad de oficio requiere a las respectivas oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, Notarias y a las oficinas catastrales o al IGAC, a fin de verificar y complementar la información aportada por el solicitante.

A partir de la vigencia de la Ley 1152 de Julio 25 de 2007, corresponde a la Superintendencia de Notariado y Registro, llevar un registro de los predios y territorios abandonados a causa de la violencia.

El artículo 127 de la Ley antes citada, señala que los Notarios Públicos y los Registradores de Instrumentos Públicos, procederán a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad, o de otros derechos sobre aquellos bienes, las solicitudes de protección relacionadas con territorios étnicos serán enviadas al Ministerio del Interior y de justicia. (SIC)⁷⁷

Pues bien, los párrafos del artículo ciento veintisiete de la Ley disponían, efectivamente, que el propietario, poseedor, ocupante o tenedor de un predio o un territorio, podían solicitar la inclusión del mismo en el Registro de predios abandonados y la correspondiente prohibición de enajenación o transferencia,

⁷⁷ Estos datos se tomaron de la respuesta que envió el Dr. Luis Orozco Córdoba, Subgerente Ordenamiento Social de la Propiedad, a un cuestionario que se formulara en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes relacionado con el Proyecto de Ley No. 102 de 2006 Senado, 246 de 2007, Cámara, “Por medio de la cual se establece un proceso especial para la titulación de la propiedad inmueble”, hoy Ley 1182 de enero 8 de 2008, publicada en el Diario Oficial No. 46.865 de 8 de enero de 2008, y que reposa en su expediente

solicitud presentada ante la Oficinas del Ministerio Público, y atendida y resuelta por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo respectivo dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que fuese recibida, para que ésta, a su vez, la remitiera a la Superintendencia de Notariado y Registro dentro de los cinco días de su aceptación, lo que, en todo caso no nos soluciona nuestro interrogante si el Registro de predios era único a partir de la expedición de la Ley. Es decir, si con la norma se pretendía un traslado de competencias del INCODER a la Superintendencia de Notariado y Registro.

Adicionalmente, se determinaba, reiterando el espíritu de lo dispuesto por la Ley 387 y el Decreto 2007, y complementándolo, que la prescripción ordinaria, la prescripción extraordinaria, los procesos de saneamiento de la propiedad y los de jurisdicción coactiva, se suspendían en beneficio de los desplazados por la violencia y mientras durara el desplazamiento forzado.

Por otra parte, se contemplaba que los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos incurrirían en causal de mala conducta sancionable con la destitución, si autorizan e inscriben escrituras públicas que contengan la transmisión del dominio de predios registrados.

En relación con el trámite dispuesto en el Decreto 2007 de 2001, se reiteraba el deber de los Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada de declarar la inminencia de riesgo de desplazamiento, o de su ocurrencia, con el

objeto de proteger a la comunidad “de actos arbitrarios contra su vida, integridad y bienes”.

En dichos casos, el Comité debía proceder a identificar a los propietarios, poseedores, tenedores, ocupantes y territorios de comunidades indígenas y negras ubicados dentro de la zona objeto de declaratoria, para lo cual dentro de los 30 días siguientes elaborarían un informe, relacionando los titulares amparados y la calidad jurídica que ostentaban, con base en los datos existentes en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, de Catastro, de INCODER, la Unidad Nacional de Tierras Rurales y otras entidades, utilizando, a efecto de recaudar pruebas suficientes para identificar las calidades de derechos sin formalizar y los titulares de otros derechos, la recopilación y contraste de información en las comunidades respectivas.

Es importante señalar que la modificación sustancial en relación con el procedimiento señalado en el Decreto 2007, radicaba en que el informe sobre los bienes, que de acuerdo con éste es deber de los alcaldes municipales, procuradores judiciales agrarios, jefes seccionales del IGAC, los registradores de instrumentos públicos y los gerentes regionales del entonces INCORA. Informe que debe ser presentado al Comité dentro de los ocho días siguientes a la declaratoria, y, que debe, a su vez, ser avalado por el mismo; mientras que en la Ley declarada inexecutable, la elaboración del informe era deber del mismo Comité, y debía presentarlo dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria.

Además, de manera similar a lo señalado en el decreto 2007, en la Ley se establecía que el acto de declaratoria de inminencia o de desplazamiento debía remitirse a las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, a efecto que se abstuvieran de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título, de los bienes rurales correspondientes mientras estuviera vigente la declaratoria, salvo que los legítimos titulares de derechos expresaran de manera libre y espontánea la voluntad de transferir sus derechos, para lo cual necesitaban la autorización del respectivo Comité.

Debe resaltarse, que en la Ley se introdujo que la declaratoria también debería remitirse al INCODER, para que dentro de los 30 días siguientes a su recibo adelante de forma preferente los procedimientos de titulación a que hubiera lugar, respecto de población desplazada que tuviera la calidad de ocupante de un bien baldío, si a ello tenía derecho.

Por medio de la Ley, se reiteraba también que el informe elaborado por los Comités se constituía en prueba sumaria de las calidades de poseedor, tenedor y ocupante, para aquellas personas incluidas en el mismo, a efecto de proteger sus vínculos con la tierra.

De manera novedosa, la Ley estableció que cuando en las “zonas objeto de declaratoria se encuentren asentadas comunidades étnicas, los Comités

Territoriales para Atención Integral a la Población Desplazada”, procederían a informar al Ministerio del Interior y de Justicia - Dirección de Etnias, para que iniciara o culminara de manera preferente, los procedimientos especiales de constitución, saneamiento, ampliación, reestructuración y deslinde de resguardos indígenas o procedimientos de titulación de propiedad colectiva de negritudes según el caso y cuando a ello hubiere lugar.

También, como novedad se dispuso en la Ley que en los casos que los derechos ejercidos por los desplazados no se encontraran inscritos en los folios de matrícula de los inmuebles respectivos, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o el Comité Territorial para la Atención Integral a la Población Desplazada competente, ordenarían que las medidas de protección fueran registradas en todo caso, lo que no constituía un reconocimiento del derecho, tal y como ha sido señalado por la Superintendencia de Notariado y Registro, sino una simple publicación de la solicitud de protección.

Adicionalmente, en la Ley se repitió la protección a los ocupantes en el artículo ciento treinta, en el cual se disponía que los desplazados que optaran por el retorno a sus lugares de origen en la calidad de ocupantes de baldíos, podrían acumular el tiempo de explotación efectiva con el de duración del desplazamiento, para cumplir con el requisito mínimo de ocupación y explotación exigido en la ley para su titulación, para lo cual el INCODER iniciaría de manera preferente e inmediata, el trámite de titulación y ordenaría abrir un folio de matrícula

inmobiliaria al respectivo predio con el Acto Administrativo que acepte la solicitud de adjudicación del predio baldío en el cual se inscriba su contenido.

Así mismo, se indicó, que dicha Resolución ordenaría suspender el proceso de titulación respecto de ese baldío, durante el tiempo que durara el procedimiento de titulación por la subsistencia del desplazamiento forzado; además, de manera no muy clara, disponía que si transcurrido el término del desplazamiento forzado, el desplazado no retornaba a reanudar el aprovechamiento del predio, el INCODER revocaría la resolución de aceptación de la solicitud de adjudicación y ordenaría el levantamiento de la medida de protección a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente de oficio o a solicitud de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, los comités territoriales de atención a la población desplazada, el Ministerio Público o el interesado.

También se disponía, de manera similar a la función que había sido encargada al INCORA en la ley 387 de 1997, que Acción Social, establecería un programa que permitiera recibir predios rurales de personas desplazadas, a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

Por último, como medida que necesariamente debe resaltarse dado su alcance y necesidad, en el artículo ciento treinta y dos, se establecía la posibilidad especial, otorgándose beneficios en materia de caducidad, de revertir cualquier negocio

desfavorable a la población desplazada, de manera similar a lo dispuesto en la famosa Ley 201 de 1959, en los siguientes términos:

“Artículo 132. Los desplazados propietarios o poseedores de predios rurales, que hayan enajenado o transferido sus derechos en condiciones tan desfavorables que hagan presumir que no hubo libertad jurídica en la celebración, podrán ejercer las acciones de nulidad, lesión enorme, rescisión o posesorias; para lo cual, la prescripción de las mismas empezará a correr cuando cese la condición de desplazamiento.

En todo caso, el recurso de revisión de que trata el artículo 379 del Código de Procedimiento Civil, procederá en contra de la sentencia ejecutoriada que resuelva cualquiera de las acciones de que trata el presente artículo, cuando lo allí resuelto afecte a una persona que tenga la condición de desplazada.”

Como puede verse, esta norma representaba un avance claro en materia de protección de los bienes de la población desplazada, en tanto que otorgaba unas condiciones especiales para que la población desplazada pudiera acudir a los jueces cuando se hubiera visto desfavorecido con un negocio; no obstante que, como se ha venido afirmando, como presupuesto para que estas acciones pudieran ser ejercitadas libremente, era necesario que el vicio del consentimiento, hubiera cesado efectivamente.

Además, vale la pena anotar que en todo caso estas acciones resultaban problemáticas para la población desplazada, en tanto que para su ejercicio se necesitaban ciertas condiciones, como por ejemplo un abogado, y mucha paciencia, dada la mora judicial que es evidente en nuestro sistema.

Se debe resaltar la distinción que se hace en materia de protección individual y colectiva de los bienes, siendo, cuando mediara la declaratoria de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, más sencilla que la solicitud de protección individual, ya que el informe del comité era prueba sumaria del vínculo jurídico de posesión, tenencia u ocupación, situación que no se presentaba cuando se trataba de la protección individual de tierras, en la que la carga probatoria estaba en manos del desplazado, que, como se sabe, por lo general no tiene prueba contundente para probar un derecho, como se trata del registro.

Es importante tener en cuenta que éstas medidas fueron reglamentadas mediante el Decreto No. 768 de 12 de marzo de 2008, “Por el cual se reglamenta el artículo 127 de la Ley 1152 de 2007”, y desarrollados en la Instrucción Administrativa No.08 del 3 de septiembre de 2008 expedida por la Superintendente de Notariado y Registro, para los Registradores de Instrumentos Públicos y Notarios del país, sobre la aplicación de la Ley 1152 de 2007 y el Decreto Reglamentario 768 del 12 de Marzo de 2008, en los cuales se clarificó que la competencia asignada al INCODER de llevar el registro de tierras fue trasladada a la Superintendencia de Notariado y Registro, por medio del Registro

Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA-, el cual debía ser alimentado por las solicitudes diligenciadas en el formulario único adoptado por la entidad, el cual está publicado en la página Web de la misma.

De manera adicional, en las normas se estableció que el INCODER debía culminar las solicitudes que hubieran ingresado con anterioridad al 26 de enero de 2008, y que a partir de allí, sería competencia de la Superintendencia de Notariado, la inscripción en el registro, para lo cual se firmó en mayo del 2008 un convenio de cooperación interadministrativa entre la Superintendencia de Notariado y Registro y el mencionado Instituto, dada la necesidad de trasladar toda la información recopilada por el primero, así como el sistema en sí mismo.

Lo anotado, consta en el Memorando No. 25 del 26 de julio de 2008, del Superintendente Delegado para el Registro, Dr. Javier Anaya y del Director del Registro, Dr. Orlando Gallo, en el cual se dispuso que hasta noviembre del 2008 se llevaría a cabo el empalme entre una y otra entidad, en relación con las solicitudes de Protección Individual de Población Desplazada, recepcionadas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, con anterioridad al 26 de enero de 2008.

Se debe tener presente que de acuerdo con lo dicho en el artículo sexto del Decreto 768 de 2008, el RUPTA sería el instrumento para ingresar las decisiones de protección individual, debidamente inscritas en los folios de matrícula

inmobiliaria; y en lo que atañe a la protección colectiva, ésta se realizaría por medio de las declaratorias de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, actos administrativos que debían ser enviadas a la Superintendencia de Notariado y Registro, junto con el informe de predios, dentro de los cinco (5) días siguientes a su respectiva expedición, para que ésta, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción lo diera a conocer a los notarios del país, y así se abstuvieran a autorizar escrituras públicas de actos de enajenación o transferencia sobre predios ubicados en las zonas declaradas de inminencia o de desplazamiento forzado.

Como puede percibirse, en lo que respecta a la protección colectiva de los bienes, se conservaron las disposiciones contenidas en el decreto 2007 de 2001, sin embargo a partir de la Ley 1152 no existía claridad en relación con el Registro de los bienes cuya protección fuera colectiva, máxime si este registro, más que tener la vocación de proteger, ya que este fin se logra con la declaratoria y el informe del Comité correspondiente, tenía la vocación de alimentar el Sistema Nacional de Información, conforme a lo establecido en la sentencia T-025 de 2004, ya revisada.

Es preocupante, que debido al constante cambio de la reglamentación, y la declaratoria de inconstitucionalidad, se desconozcan o confundan procedimientos y medidas que ya estaban establecidas y que son necesarias, independientemente de que operaran o no. Además, también resulta inquietante

que en razón al permanente cambio de las entidades encargadas del cumplimiento de las funciones, en lugar de acelerar el proceso de protección de bienes, éste se ha dilatado, ya que se ha requerido tiempo para empalmes y otros trámites administrativos, que no hacen otra cosa que, como ya se dijera, demorar la aplicación de las medidas.

En este sentido, ese cambio permanente de reglamentación no puede verse como adecuado, pues lo que confirma es lo ya establecido por la Corte Constitucional, en el sentido de que la elaboración de la política todavía está en proceso de formulación, y no se ha entrado a su ejecución.

4. APLICACIÓN Y RESULTADOS DE LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Después de hacer la revisión de las medidas jurídicas establecidas para lograr la protección de las tierras de la población desplazada, para realizar una evaluación de las mismas, es necesario incorporar al presente trabajo algunos datos que nos servirán de referencia a efectos de evaluar las medidas legales.

Así, de acuerdo con los datos allegados por Acción Social con corte al día 28 de febrero de 2009, en la página Web de la Institución, hay 2.935.832 personas que ostentan la calidad de desplazado, según la información que reposa en el registro Único de Población Desplazada⁷⁸.

Pues bien, en relación con el del número de declaratorias de desplazamiento que se han formalizado por los Comités regionales de atención a la población desplazada, que como bien se sabe, es fundamento de la protección colectiva de los bienes desde 2001, de acuerdo con la comunicación, ya citada, enviada por el INCODER a la Comisión Primera de la H. Cámara de Representantes⁷⁹, a 31 de agosto de 2007, en el país se habían realizado 71 declaratorias, en 78 municipios,

⁷⁸ Acción Social, Estadísticas sobre desplazamiento a 28 de febrero de 2009, en: <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20oct31%20de%202008.htm>, consultado el 21 de marzo de 2009

⁷⁹ respuesta del Dr. Luis Orozco Córdoba, Subgerente Ordenamiento Social de la Propiedad, a un cuestionario que se formulara en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes relacionado con el Proyecto de Ley No. 102 de 2006 Senado, 246 de 2007, Cámara, Op. cit.

a los cuales se allegaron tan sólo 38 informes de predios avalados, que como se sabe, constituyen prueba sumaria de los derechos de posesión, ocupación y tenencia.

Al respecto, es necesario recordar que en el decreto 2007 de 2001, se estableció que de no realizarse las declaratorias habiendo motivo para ello, el Alcalde municipal o Distrital puede ser sancionado por mala conducta, situación que debe publicitarse a efectos de estimularse las declaratorias cuando ellos sea necesario.

En relación con el número de hectáreas protegidas, el consolidado nacional de protección -rutas individual y colectiva-, bajo la Presidencia del Doctor Álvaro Uribe Vélez, a 30 de junio de 2007, estima la protección de un total de 1.705.357,53 de hectáreas, de las cuales se estima que el 50.04 % son propietarios, el 30.54% son poseedores, el 14.56% son ocupantes, y el 1.10% son tenedores⁸⁰.

De la misma manera se señala que se protegieron, vía colectiva los derechos de 48.970 personas, mientras que vía individual se protegieron los derechos de 7.799, no obstante que el número de hectáreas protegidas vía colectiva era de 950.186.02, y el de las protegidas individualmente era de 755.171, lo que indica que vía individual se habían protegido los derechos de menos personas, respecto de la protección colectiva, pero que ostentaban, individualmente derechos sobre un mayor número de hectáreas. Es decir, vía colectiva se protegían los derechos

⁸⁰ Ibídem.

de un mayor número de personas, seis veces mayor, pero un menor número de hectáreas por cada persona o familia, en tanto que se trata de un número similar de hectáreas protegidas.

Lo anterior nos indica que, no obstante el bajo número de declaratorias de desplazamiento forzado o de riesgo del mismo, así como de informes sobre bienes abandonados, este procedimiento asegura la protección de bienes de un mayor número de personas, lo que constituye otro elemento para fortalecer la protección de los bienes por la vía colectiva.

Ahora bien, de acuerdo con el Séptimo Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política pública sobre Desplazamiento Forzado, conformada por diversos sectores sociales, entre los que se destacan a Codhes, Viva la Ciudadanía y Pastoral Social, se pudo verificar por medio de la II encuesta nacional de verificación realizada en el 2008, que en términos estadísticos, con un nivel de confianza del 95%, se estima que el número de hectáreas perdidas a causa del desplazamiento forzado, sin contabilizar las formas de propiedad o tenencia colectiva, oscilaría entre 5,0 y 5,6 millones de hectáreas: ente 4,5 y 5,2 millones de hectáreas para la población desplazada inscrita en el RUPD y entre 0,7 y 0,9 millones de hectáreas para la población desplazada no inscrita en el registro

oficial⁸¹. El total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono equivalen aproximadamente al 11% de la superficie agropecuaria del país.

Estos datos, deben compararse con los aportados por el Gobierno, según consta en el XI Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, sobre tierras y bienes, según los cuales, se ha alcanzado una protección de 2.997.661,38 hectáreas, lo que indica la protección de un aproximado del 54% de las tierras abandonadas, cifra que corresponde a 91.701 predios con medidas de protección aplicadas, 25.637 de los cuales se relacionan con derechos de propiedad, posesión, ocupación o mera tenencia de personas u hogares que individualmente solicitaron su protección, y 66.334 con solicitudes bajo la ruta de protección colectiva. De acuerdo con la información que se reporta, la protección de dichos inmuebles beneficia a 83.891 personas, 21.449 asociadas a solicitudes a través de la ruta individual y 62.442 a través de la ruta colectiva⁸².

Lo anterior significa que la protección se ha fortalecido, pero evidentemente todavía falta mucho por hacer.

⁸¹ Luis Jorge Garay Salamanca, y otros, “Séptimo informe de verificación sobre el cumplimiento de Derechos de la población en situación de desplazamiento”, Comisión de seguimiento a la política pública sobre el Desplazamiento forzado, Bogotá, 20 de octubre de 2008, p. 174

⁸² Jorge Luis Garay y otros, Décimo Primer Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, “*Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia*”, Bogotá, enero de 2009, p. 23 y 24

Otro dato significativo, aportado por la Comisión en el Séptimo Informe, a tener en cuenta, es que en lo que se refiere a la captura de la información y en la interpretación de los datos obtenidos acerca de la medición de aspectos relacionados con la protección de los vínculos jurídicos sobre inmuebles, se requiere de extremo cuidado porque, a pesar de que un alto número de familias se reputan como propietarios, lo cierto es que, en razón a que el ordenamiento jurídico colombiano requiere además del título, el modo, para hacer válido el derecho de el dominio, es decir, el registro, y, al ser Colombia un país de propietarios informales, sin registro, la protección sobre la propiedad se ve limitada.

Así, de acuerdo con el estudio citado, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, reporta que de 12 millones de predios en el país poco más de 3 millones (28%) están ocupados sin título de propiedad. Además, los datos aportados por la Comisión arrojan que del 67,2% de los grupos familiares que señalaron ser propietarios de los bienes abandonados, sólo el 20,2% cuenta con escritura pública registrada, y el 7,6% ostenta título de adjudicación de territorios colectivos. Es decir, el porcentaje de propietarios con respaldo jurídico formal sobre su propiedad se reduce a apenas el 27,8% de los casos, siendo tan sólo el 18,7% de la población desplazada propietaria formal de la tierra.

Independientemente de las causas de dicha informalidad, es decir, “los costos asociados al registro de propiedades y transacciones, el marco tributario predial y los procesos de sucesión; las dificultades de acceso físico y económico a notarías y oficinas de registro; un desconocimiento de los procedimientos e instancias, y por las mismas razones, una marcada cultura de la oralidad que hace prevalecer el carácter privado de los documentos y transacciones sobre el proceso público que demandan para formalizarse”; lo cierto es que, en lo que respecta a la protección de tierras de la población desplazada, al no estar registrados los derechos de propiedad, e incluso de posesión, se hace muy problemática la protección de los bienes, pues dichos derechos se sustentan en documentos o negocios que no han surgido válidamente a la vida jurídica, y que por lo mismo no son tenidos en cuenta por las entidades encargadas de proteger⁸³.

Por otro lado, de acuerdo con el estudio de la Comisión de seguimiento, se encuentra que “en un contexto económico y político como el colombiano, al que subyace un conflicto armado de larga duración, la formalización de propiedad desestimula y, en el mejor de los casos, impide o dificulta acciones de despojo y usurpación. No es gratuito que las acciones de despojo y usurpación recaigan

⁸³ Vale la pena recordar que Carlos Rico afirma que “Es a partir de la separación de la actividad productiva y el usufructo de la producción, de la posesión o propiedad de los medios cuando se inicia la crisis de la población rural”, la cual, a su juicio, se expresa hoy en la crisis por carencia de bienes y medios de producción dada la concentración de la tierra, que priva a los pobladores rurales productores de ser dueños de sus productos y de su trabajo, lo que a su vez supondría el desconocimiento de los derechos derivados de la tenencia de la tierra, y una posterior protección a la misma. Carlos Rico, “Crisis de la población rural en el desarrollo de la sociedad mundial”, *El campo: Una carta por jugar – Perspectivas de la agricultura colombiana*, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2005, p. 95

especialmente sobre bienes inmuebles cuya propiedad no ha sido registrada ante las oficinas de registro, es decir, respecto de los cuales son predicables formas precarias de tenencia”. Lo que nos sugiere la necesidad de un proceso de actualización del registro, a efectos de establecer clara y concretamente los derechos que se ostentan sobre la tierra.

Ahora bien, en relación con la interposición de solicitudes de protección, en la encuesta se señala que desde la aprobación del Estatuto de Desarrollo Rural, el 18,3% del total de grupos familiares que abandonaron bienes acudieron con el objetivo de que estos fueran protegidos, y tan sólo el 20% de familias propietarias solicitaron dicha protección. Además, señala el estudio que, después de siete meses de la aprobación del Estatuto de Desarrollo Rural, y la ampliación de la protección que este dispuso para tenedores y poseedores, las solicitudes se incrementaron en un 248%. Habrá que ver qué consecuencias trae consigo la declaratoria de inconstitucionalidad del mismo.

Al respecto debe considerarse que, si bien se aumentó la solicitud de protección de los derechos sobre la tierra, lo cierto es que hay una proporción muy baja de solicitudes. Ello, aunado con la dificultad de proteger los derechos por los motivos ya expuestos, no nos otorga mayores esperanzas.

En todo caso, debe destacarse la labor de recopilación estadística de la Comisión de Seguimiento, ya que, uno de los mayores problemas en materia de protección

de tierras, es precisamente la falta de información confiable, lo que implica la impropiedad en materia de registro de tierras abandonadas en el Sistema Único de Información; que empezó a recopilar estos importantes datos hasta hace muy poco tiempo, no obstante la existencia de las herramientas jurídicas, y sólo como consecuencia del mandato de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004⁸⁴.

Pues bien, a pesar de que el despojo y la concentración de tierras, así como el apoderamiento de los bienes de la población vulnerable ha sido un factor constante y evidente en nuestra historia de conflicto, lo cierto es que, no obstante la multiplicidad de manifestaciones normativas en dicho sentido, han resultado poco efectivas. Lo anterior a causa de la baja determinación política dirigida a una real desestimulación del conflicto dentro de la órbita de la protección de los derechos sobre la tierra, o, visto desde una perspectiva jurídica, a partir de la protección y fortalecimiento de los vínculos jurídicos de quienes los detectan y son forzados a desplazarse. La mejor política que puede adoptarse radica en la prevención del conflicto armado interno y del desplazamiento, lo que implica el

⁸⁴ Al Respecto, Daniel Rubio Jiménez afirmó en su artículo “Tierras, violencia, desplazamiento y protección de bienes: una relación dinámica y permanente”, que “El fenómeno de pérdida temporal o definitiva, parcial o total de derechos sobre la tierra no está suficientemente cuantificado ni caracterizado; de hecho, las cifras evidencian subregistro en la información relacionada con abandono de inmuebles a causa del desplazamiento. Esta situación se explica en: 1) la baja cobertura en la aplicación de instrumentos para recolectar información relacionada con el tema; 2) la utilización imprecisa de conceptos jurídicos para definir las relaciones jurídicas sobre la tierra; 3) la dificultad que encarna el conflicto armado como escenario para recaudar información, y 4) el desconocimiento de la normatividad en materia de protección de bienes por parte de la población desplazada y, lo que es más grave, por parte de las entidades del Estado con obligaciones al respecto”. Daniel Rubio Jiménez, “Tierras, violencia, desplazamiento y protección de bienes: una relación dinámica y permanente”, Derecho a la Tierra, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos –ILSA-, Ed. Antropos, Bogotá, 2004, p. 164

desarrollo de una política dirigida a desestimular la acumulación de tierras, pero con determinación política.

El Estado colombiano debe comprometerse a brindar soluciones concretas referentes a la inseguridad habitacional a la que se somete la población desplazada por motivo del abandono de su residencia, pues parece no tener la voluntad de crear y aplicar los recursos y mecanismos idóneos para liberar a la población de esta incertidumbre, en los cuales se contemplen las situaciones reales del país, como lo es la informalidad y la dificultad del acceso al sistema de propietarios propuesto por nuestra legislación civil. El Estado, además debe percatarse que la solución de la problemática generada en torno a la tierra supera el debate formal y jurídico, pues al hablarse de tierras no sólo se habla de derechos a la propiedad o conexos con ésta, sino de la supervivencia y los derechos fundamentales de la población desplazada.

Lo anterior, sin perjuicio que estas estrategias sean efectivamente puestas en marcha, pues, como ya está visto, a pesar de la existencia de normas jurídicas, en Colombia la protección de los derechos sobre la tierra ha sido demasiado difícil, bien sea por una falta de compromiso estatal o por las mismas condiciones del conflicto armado, que como sabemos, está íntimamente relacionado con la tierra.

Tampoco puede perderse de vista que, dada la generalización e incremento del desplazamiento, aunque existiera una política efectiva dirigida a brindar la

restitución de la tierra, a fin de garantizar el derecho de vivienda y de propiedad, y por ende de otros derechos fundamentales derivados de éstos, los daños ocasionados por el desplazamiento, que implican la destrucción de una estabilidad mínima de la población, no son suficientes para restablecer las condiciones de los desplazados, por lo cual es necesario pensar en una política que garantice un restablecimiento integral, lo que al parecer ha tratado de hacer el Gobierno, sin que se encuentren resultados satisfactorios que permitan superar el estado de cosas inconstitucionales.

Además, debe sumarse, el alto grado de desinformación de los desplazados, que, aunque hoy en día ha mermado un poco, no posibilita que ellos puedan acudir de manera certera a las entidades que deben colaborar en la protección de sus derechos; y, del otro, que la población en desplazamiento puede encontrarse en situación de peligro o de imposibilidad o dificultad material para adelantar dichos trámites, que a la postre resultan dispendiosos.

Por otra parte, es importante llamar la atención que, a pesar que en el Estado Colombiano se hayan expedido normas especiales destinadas a proteger los derechos de la población desplazada sobre los bienes abandonados, lo cierto es que, desde una perspectiva más amplia, parece que en contraposición a estas normas, se ha promovido un bloque normativo de mucho más peso, que hace muy difícil una real protección en éste sentido.

En relación con lo anterior, es necesario tener presente que a pesar de la situación de desplazamiento forzado, y del consecuente apoderamiento de las tierras de la población desplazada que se encuentra en una real situación de indefensión ante los actores que ejercen fuerza y violencia, por medio de la ley 791 de 2002⁸⁵, paradójicamente se redujeron los términos de prescripción adquisitiva ordinaria y extraordinaria de los bienes inmuebles, de diez a cinco años de posesión, en el caso de la prescripción ordinaria, y de veinte a diez años de posesión, en el caso de la prescripción extraordinaria.

No obstante, el riesgo de obrar con base en una mera sospecha, que para algunos sectores políticos puede resultar injustificada, lo cierto es que la reducción de los términos necesarios de posesión para lograr prescripción adquisitiva de los bienes, facilita, indudablemente, que se legalicen derechos en favor de quienes han generado desplazamiento; por supuesto, en perjuicio, de quienes han sido despojados de sus derechos, ya que son los primeros quienes se encuentran en una posición dominante, y quienes, usando cualquier método intimidatorio, pueden evitar que quienes han ejercido el derecho legal y pacíficamente, ejerzan su derecho de contradicción.

En este sentido, Héctor Mondragón afirma que “Podría pensarse que la prescripción, en momentos de auge de la lucha campesina y de ocupaciones de

⁸⁵ Congreso de la República, Ley 791 del 27 de diciembre de 2002, “por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil”, publicada en el Diario Oficial No 45.046, de 27 de diciembre de 2002

tierras, como 1936 o 1970-1972, tal vez hubiera sido favorable a los campesinos, pero en estos momentos representa una forma de facilitar que los desplazados pierdan sus tierras”⁸⁶.

Así mismo, resulta también asombroso, que en un país donde evidentemente se padece una crisis humanitaria tan destructiva, se aprueben leyes como la Ley 1182 de 2008, “Por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble”⁸⁷, a través de la cual se posibilita el saneamiento de bienes adquiridos con base en la “falsa tradición”, una vez se pruebe una posesión de cinco años, a través de un proceso brevísimo, adelantado ante juzgados municipales, que, para nada garantiza el derecho de contradicción de quienes puedan reclamar algún derecho.

Pues bien, a pesar del debate que suscitó dentro del trámite legislativo, el Gobierno no aceptó la necesidad de consolidar previamente una base de datos en la que se registraran los predios afectados por el desplazamiento, o que se otorgaran garantías serias a dicha población a efectos de ejercer el derecho de contradicción, dada la falta de publicidad dentro del proceso. El texto se aprobó desafortunadamente.

⁸⁶ Héctor Mondragón, “Efectos del modelo autoritario de Álvaro Uribe Vélez en los derechos de los campesinos”, El campo: Una carta por jugar – Perspectivas de la agricultura colombiana, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2005, p. 59

⁸⁷ Congreso de la República, Ley 1182 del 8 de enero de 2008, Por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble, publicada en el Diario Oficial No. 46.865 de 8 de enero de 2008

Las consecuencias de esta ley, no distan mucho de las que puede desencadenar para la población desplazada la reducción de la prescripción adquisitiva: un posible favorecimiento de aquellos que han usurpado los derechos de la población desplazada, al hacer posible la aparente legitimación, a través de la legalización, de lo que ha sido adquirido de modo ilegítimo.

Se aclara que, a pesar de que en el Estado Social de Derecho de Colombia, la mala fe no puede presumirse a favor de quienes instauren procesos para legalizar bienes, lo cierto es que las normas que acaban de citarse no resultan acordes con la realidad colombiana de conflicto armado.

El Congreso de la República, al haber expedido dichas normas, desconoció la realidad del conflicto en Colombia, y desconoció, indudablemente que éste se motiva, en una gran medida, en el deseo de concentración o acaparamiento de tierras, para diferentes propósitos, de quienes son culpables del desplazamiento. Además, que las normas, más allá de permitir que el país, sea un territorio de propietarios, como lo adujeron los autores de la Ley 1182, finalmente facilitan el despojo jurídico de lo que hubiera sido despojado materialmente a los desplazados.

Un Gobierno serio, un Congreso serio, no puede permitir que en tiempos de conflicto, de crisis humanitaria, se expidan documentos que pueden, de cualquier

manera, fortalecer o estimular el conflicto, o peor aún, legalizar las consecuencias ilegítimas del mismo.

Mientras los procesos que legalizan la titulación de derechos de propiedad sobre tierras de manera brevísima avanzan prontamente, por otra parte los procesos y mecanismos jurídicos para la protección de las tierras de los desplazados se retardan indiscriminadamente a través de la modificación constante de las entidades encargadas de adoptar las medidas, el establecimiento de trámites administrativos a efectos de empalmar las competencias, pero sobre todo, dada la demora en el establecimiento de una medida definitiva en éste sentido. No debe olvidarse que la primera norma expedida es ese sentido lo fue en 1997, luego, hasta cuatro años después se estableció un trámite mediante el decreto 2007, además, al margen de la disolución del INCORA y el Establecimiento de INCODER, en 2007 se volvieron a cambiar las medidas de protección, lo cual, sin que en la práctica pueda hablarse de soluciones claras y efectivas, tal y como se enseña en los resultados de la encuesta publicada por la Comisión de seguimiento.

Así las cosas, se puede afirmar que la aplicación tardía de medidas de protección de bienes, frente a la posible regularización de la propiedad de manera ilegítima, pone a la población en desplazamiento en una situación de indefensión aun mayor, haciendo más difícil la recuperación de sus derechos legítimos, desde una perspectiva legal.

Por último, resulta muy importante incorporar al presente trabajo el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenido en el Auto No. 08 de 2009⁸⁸, relacionado con el seguimiento del cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, en lo relacionado con la protección de tierras, en el cual se declaró la permanencia del Estado de Cosas Inconstitucionales una vez comprobada la precariedad de los resultados en materia de tierras, y el atraso institucional reconocido por el mismo Gobierno.

Así, la Corte Constitucional ordenó a los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de Acción Social y a la Directora de Planeación Nacional la reformulación de la política de tierras⁸⁹, tanto en lo que se refiere a la protección y restitución de tierras abandonadas por la población desplazada, como a las tierras entregadas para reubicación y desarrollo de proyectos productivos para la población desplazada.

⁸⁸ Corte Constitucional, Sala Segunda de revisión, Auto N° 008 del 26 de enero de 2009, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, Referencia: Sentencia No. T-025 de 2004

⁸⁹ La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa (i)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá iniciarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (ii) a (iv)). Además, el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Acción Social y la Directora de Planeación Nacional deberán presentar un informe común sobre (i) las características de la nueva política y sus instrumentos, las metas definidas y el cronograma adoptado y (ii) la descripción de las acciones adelantadas, las metas cumplidas, y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia y en la superación del estado de cosas inconstitucional.

Determinó además que “Las características de la nueva política de tierras habrán de ser definidas por el gobierno con miras a lograr, a lo menos, los siguientes objetivos:

“(i) Contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado;

“(ii) Identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada;

“(iii) Diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.)”.

Adicionalmente estableció que para el replanteamiento de la política de tierras se debía considerar lo siguiente:

- El diseño de un mecanismo excepcional y expedito para resolver las reclamaciones sobre restitución de predios;
- La definición de presunciones de ilegalidad de las transacciones realizadas sobre los predios e inversión de la carga de la prueba en relación con (i) los predios abandonados durante periodos de despojo expresamente reconocidos en procesos de justicia y paz; (ii) predios ubicados en zonas en donde se haya

expedido informe de riesgo; (iii) territorios colectivos de indígenas y afrocolombianos respecto de los cuales se haya solicitado la titulación colectiva de un territorio ancestral;

- La identificación de los asuntos que requieren reformas urgentes para facilitar restitución a población desplazada, en especial, en relación con (i) el sistema de información sobre la titularidad de las tierras del país; y (ii) 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;
- La identificación de medidas transitorias para que en los procesos administrativos, civiles, agrarios y penales en curso adelantados para la reclamación de tierras por parte de población desplazada, se garanticen los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación, y se autorice el cambio de jurisdicción cuando persistan presiones y amenazas en las zonas donde se han iniciado tales procesos que impidan el esclarecimiento de la verdad y un acceso real a la justicia;
- La identificación de zonas piloto para aplicación de los mecanismos de protección y restitución de tierras que diseñe la comisión
- El diseño de un mecanismo para la presentación de informes periódicos sobre la verdad de los abandonos y despojos de tierras en el marco del conflicto armado colombiano

- El cumplimiento a los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional entre otras en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008.
- El enfoque de derechos como criterio orientador de las políticas públicas y el respeto del enfoque diferencial.
- La protección de territorios colectivos de comunidades indígenas y afrocolombianas
- La realización de un “censo” de tierras en riesgo o abandonados, tituladas y en proceso de titulación y su registro, dada la diferencia en cifras que existe entre los informes entregados a la Corte Constitucional por el gobierno, la Comisión de Seguimiento, la Contraloría General de la República, el Movimiento Nacional de Víctimas y algunos centros académicos.

5. Ley de Justicia y Paz

Teniendo en cuenta que la Ley 795 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”⁹⁰, conocida como la Ley de Justicia y Paz, fue expedida con el propósito de posibilitar y facilitar los procesos de paz y de reincorporación individual o colectiva a la vida civil de los miembros de los grupos armados al margen de la Ley que hayan delinquido con anterioridad a la vigencia de la misma por causa de la pertenencia a dichos grupos, para nuestro trabajo resulta muy importante realizar algunas consideraciones relacionadas con el alcance de la normatividad de justicia y paz, en lo que concierne a la protección de los derechos que ejercen los desplazados sobre la tierra, no obstante que esta norma se aplique, como lo establece el artículo 72 de la misma y lo hubiere ratificado reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, a “hechos ocurridos con anterioridad a su vigencia” y sólo para las conductas delictivas de quienes se sometan a un proceso de justicia y paz⁹¹.

⁹⁰ Congreso de la República de Colombia, Ley 795 de julio 25 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”, Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005.

⁹¹ En reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia, la Corporación decidió que no se ampliará el término determinado en el artículo 72 de la Ley, es decir, que los beneficios que consagra la norma no se aplicarán cuando los hechos delictivos hayan ocurrido con posterioridad al 25 de julio de 2005, por considerarse que, en términos del H. Magistrado Ponente *“Esto es enviar un pésimo mensaje a la comunidad, diciéndole que cometer un genocidio es menos grave si se comete antes del 2010”, dijo la Corte Suprema de Justicia*”. Periódico el Espectador, Sección Judicial, Bogotá, 24

En este sentido, es muy importante precisar que, tal como se establece en los artículos primero⁹² y cuarto⁹³, la Ley incorpora en su contenido medidas dirigidas a garantizar a las víctimas de los delitos perpetrados por los desmovilizados, los derechos a la verdad, justicia y reparación; que, se reitera, deben ser garantizados por parte de los desmovilizados postulados, a efectos de recibir los privilegios que otorga la Ley.

Así mismo, debe tenerse presente que de acuerdo con la definición que de víctima se otorga en la Ley, algunos desplazados por la violencia pueden ser considerados como tales, siempre y cuando gocen de la acreditación de dicha condición, tal y como lo establece el parágrafo del artículo 11 del Decreto 4760 de 2005, condición ésta que debe probarse de manera sumaria y debe ser reconocida por la autoridad judicial competente⁹⁴.

de febrero de 2009, consultado en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo121176-corte-no-inclui-justicia-y-paz-delitos-cometidos-despues-de-2005> el 21 de marzo de 2009.

⁹² “Artículo 1º. Objeto de la presente Ley. La presente ley tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 de 2002”.

⁹³ “Artículo 4º. Derecho a la verdad, la justicia y la reparación y debido proceso. El proceso de reconciliación nacional al que dé lugar la presente ley, deberá promover, en todo caso, el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y respetar el derecho al debido proceso y las garantías judiciales de los procesados”.

⁹⁴ De acuerdo con el artículo quinto de la Ley 975 de 2005, se considera víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos que ocasionen, entre otros, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales como consecuencia de delitos cometidos por grupos armados organizados al margen de la ley, los cuales pueden ser desplazados de acuerdo con los términos entendidos por la Ley 387 de 2007, ya revisada. Además, de acuerdo con el parágrafo del artículo 11 del Decreto 4760 de 2005 “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005”, se reconoce a los desplazados como víctimas que pueden acreditarse como

En lo que corresponde al derecho (de las víctimas) - obligación (de los desmovilizados) de reparación de las conductas delictivas cometidas, que contendría la protección de la tierra de la población desplazada víctima de los desmovilizados, es muy importante señalar que la Ley contempla el derecho a la reparación simbólica, individual y colectiva⁹⁵ -ésta última, orientada a la reconstrucción sico-social de las poblaciones afectadas por la violencia, principalmente, de manera sistemática-.

Lo anterior por cuanto, en lo que respecta a las condiciones de reparación que deben asegurar los responsables directos de los delitos, los miembros del grupo desmovilizados de manera solidaria, y subsidiariamente el Estado, como lo estableciera la Corte Constitucional reiterando jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe ser plena en la medida de lo posible, lo que significa que debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a la violación; y, si esto no es posible, a la adopción de “otras medidas de

tales: “Parágrafo. Para los efectos del presente artículo tendrán la calidad de víctima quienes se encuentren en las situaciones previstas en el artículo 5 de la Ley 975 de 2005, incluyendo a las víctimas del desplazamiento forzado ocasionado por las conductas punibles cometidas por los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley. Para el ejercicio de sus derechos dentro del proceso, la víctima deberá acreditar sumariamente su condición de tal, la cual, de ser procedente, será reconocida por la autoridad judicial”. Gobierno Nacional, Decreto 4760 de diciembre 30 de 2005, “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005”, publicado en el Diario Oficial No. 46137 de diciembre 30 de 2005.

⁹⁵ Artículo 49. Programas de reparación colectiva. El Gobierno, siguiendo las recomendaciones la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparaciones, deberá implementar un programa institucional de reparación colectiva que comprenda acciones directamente orientadas a recuperar la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho particularmente en las zonas más afectadas por la violencia; a recuperar y promover los derechos de los ciudadanos afectados por hechos de violencia, y a reconocer y dignificar a las víctimas de la violencia. Congreso de la República, Ley 975, Op. cit.

reparación, entre ellas el pago de una indemnización compensatoria”, además del otorgamiento de garantías de no repetición⁹⁶.

En este contexto, cuando se trate de la reparación por vía judicial⁹⁷, es competencia de los Tribunales de Justicia y Paz, fijar las reparaciones individuales, colectivas o simbólicas, de acuerdo con los términos establecidos por la misma ley, mediante la sentencia producto del proceso de justicia y paz⁹⁸.

Es de anotar que para lograr la reparación económica por vía judicial a la víctima acreditada, debe, ésta misma, el Ministerio Público, o el Fiscal Delegado para el caso, solicitar expresamente al Tribunal la apertura del Incidente de Reparación Integral contemplado en el artículo 23 de la Ley, el cual será estudiado en mayor detalle adelante.

Pues bien, antes de analizar la normatividad aludida y el proceso de justicia y paz

⁹⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia C- 370 de 18 de mayo de 2006, M. P. Drs. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, Exp. D-6032

⁹⁷ Debe distinguirse la reparación vía judicial, decretada mediante sentencia en un proceso de justicia y paz, de la indemnización administrativa reglamentada por el Decreto 1290 de abril 22 de 2008, “por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley”, publicado en el Diario Oficial No. No. 46968 de abril 22 de 2008.

⁹⁸ “artículo 42. Deber General de reparar. Los miembros de los grupos armados que resulten beneficiados con las disposiciones previstas en esta ley tienen el deber de reparar a las víctimas de aquellas conductas punibles por las que fueron condenados mediante sentencia judicial. Igualmente, cuando no se haya logrado individualizar al sujeto activo pero se compruebe el daño y el nexo causal con las actividades del Grupo Armado Ilegal Beneficiario por las disposiciones de la presente ley, el Tribunal directamente o por remisión de la Unidad de Fiscalía, ordenará la reparación a cargo del Fondo de Reparación.”

“Artículo 43. Reparación. El Tribunal Superior de Distrito Judicial al proferir sentencia, ordenará la reparación a las víctimas y fijará las medidas pertinentes.”, Congreso de la República, Ley 975, Opp. cit.

en lo que atañe a la protección de las tierras, es muy importante tener presente que el derecho a la reparación, de acuerdo con los artículos octavo, cuarenta y cuatro, y, cuarenta y seis a cuarenta y nueve de la misma ley, incorpora los derechos a la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas, derechos cuyo contenido revisaremos brevemente a continuación⁹⁹:

a) **Restitución:** es la realización de las acciones que propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito, e incluye el restablecimiento de la libertad, el retorno a su lugar de residencia y la devolución de sus propiedades¹⁰⁰, que es una de las finalidades que persigue la protección de las tierras¹⁰¹.

Al respecto la Procuraduría General de la Nación ha manifestado que en el caso del desplazamiento forzado, es necesario “prever la manera de subsanar la ausencia de títulos de propiedad y establecer mecanismos que permitan su titularización”, además de la restitución, lo que debe acompañarse de la garantía de un retorno en condiciones de seguridad y sostenibilidad, o medidas de reubicación cuando lo anterior no sea

⁹⁹ Congreso de la República, Ley 975, Opp. cit., Artículo 8°.

¹⁰⁰ Congreso de la República, Ley 975, Op.cit, artículo 46.

¹⁰¹ Procuraduría General de la Nación, Conceptos básicos acerca de la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz) y de los Derechos de las víctimas, Reedición y actualización, Bogotá, 2008, p. 11

posible¹⁰².

- b) **Indemnización:** consiste en compensar los perjuicios causados por el delito por medio de la compensación económica de los daños por los perjuicios causados por las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, que puedan ser valorados en dinero¹⁰³.

Así mismo, en lo que corresponde a la indemnización debe acudir a los conceptos generales de daño emergente y lucro cesante, en la dimensión de los daños materiales; así como acudir a la dimensión de los daños inmateriales, como daños morales¹⁰⁴, todos adoptados por nuestra legislación interna en materia de responsabilidad.

- c) **Rehabilitación:** consiste en la realización de acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito¹⁰⁵.

- d) **Satisfacción o compensación moral:** consiste acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido.

¹⁰² Procuraduría General de la Nación, Conceptualización del Incidente de reparación, Primera Edición, Oficina de Prensa, Bogotá, 2008, p. 38 - 39

¹⁰³ Procuraduría General de la Nación, Conceptos básicos acerca de la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz) y de los Derechos de las víctimas, Op. cit., p. 11

¹⁰⁴ Procuraduría General de la Nación, Conceptualización del Incidente de reparación, Op. cit., p. 39

¹⁰⁵ Congreso de la República, Ley 975, Op.cit, artículo 47.

- e) **Garantías de no repetición:** que comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley.

- f) **Reparación simbólica:** es toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.

Teniendo claro lo anterior, a continuación estudiaremos el alcance de la normatividad anunciada, en lo que tiene que ver con la protección de la tierra de los desplazados. Para lo cual, con el ánimo de entender mejor las disposiciones, serán abordadas desde la perspectiva del desmovilizado, por una parte; y, por otra, desde la perspectiva de las víctimas.

5.1 Reparación como deber de los Desmovilizados

Ya hemos establecido que para que los desmovilizados que se acogen a la Ley de Justicia y Paz reciban efectivamente los beneficios contemplados en ésta¹⁰⁶,

¹⁰⁶ De los beneficios contemplados en la Ley de Justicia y Paz, se destacan los siguientes, de acuerdo con lo señalado en los artículos tercero y veintinueve: a) alternatividad penal, que consiste en la suspensión de la ejecución de una pena, reemplazándola por una pena alternativa que se concede por la contribución del beneficiario. La pena alternativa, de acuerdo con la Ley de Justicia

deben cumplir algunas condiciones -dentro de las que se encuentra el deber general de reparar que contempla el artículo cuarenta y dos de la Ley-, so pena de perderlos. Así, tal y como se estableciera en la Sentencia C-1199 de 2008: “el derecho a los beneficios contenidos en la Ley 975 está sujeto al pleno cumplimiento de los requisitos señalados en la misma Ley, de conformidad con la interpretación que de ellos ha hecho esta corporación en sus pronunciamientos sobre la materia, en especial la sentencia C-370 de mayo 18 de 2006”¹⁰⁷.

En ese sentido, el legislador dispuso en el artículo cuarenta y cuatro de la Ley que para que el condenado pueda gozar del beneficio de la libertad a prueba, debe proveer al Fondo para la Reparación de las víctimas los bienes destinados para tal fin, así como realizar los actos de reparación que le hayan sido impuestos, colaborar con el Comité Nacional de Reparación y Reconciliación, o suscribir un acuerdo con el Tribunal de Justicia y Paz, que asegure el cumplimiento de sus obligaciones de reparación¹⁰⁸.

y Paz, consiste en una pena privativa de la libertad de cinco a ocho años; b) libertad a prueba por un término igual a la mitad de la pena alternativa cuando se cumpla la ejecución de la ésta; c) extinción de la pena principal cuando se cumpla la ejecución de la pena alternativa y de la libertad condicional, siempre y cuando el juez verifique que el condenado ha garantizado efectivamente los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, a través de los deberes que la legislación le impone. Congreso de la República, Ley 975, Op. cit, artículos 3 y 29.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1199 de 4 de diciembre de 2008, M. P., Nilson Pinilla Pinilla, Expediente No. D-6992

¹⁰⁸ De acuerdo con la Ley de Justicia y Paz, son actos de reparación integral los siguientes: 1) La entrega al Estado de bienes para la reparación de las víctimas, 2) La declaración pública que restablezca la dignidad de la víctima y de las personas más vinculadas con ella, 3) El reconocimiento público de haber causado daños a las víctimas, la declaración pública de arrepentimiento, la solicitud de perdón dirigida a las víctimas y la promesa de no repetir tales conductas punibles, 4) La colaboración eficaz para la localización de personas secuestradas o desaparecidas y la localización de los cadáveres de las víctimas, y 5) La búsqueda de los desaparecidos y de los restos de personas muertas, y la ayuda para identificarlos y volverlos a

En relación con lo anterior, y en lo referido a la protección de tierras, debe señalarse que para que un grupo al margen de la ley o un miembro de alguno de ellos, pueda postular a la desmovilización en el marco de la Ley de Justicia y Paz, deben, de acuerdo con lo señalado en los artículos décimo y once de la misma, entregar los bienes producto de la actividad ilegal, con el propósito de reparar a las víctimas.

Es también muy importante señalar que, según lo contemplan los artículos trece y dieciocho de la misma norma, y de acuerdo con el análisis que de los mismos realizó la Corte Constitucional mediante Sentencia C-370 de 2006, el Magistrado que ejerza la función de control de garantías del Tribunal Superior que obre como Tribunal de Justicia y Paz, puede decretar en la audiencia preliminar de formulación de imputación, medidas cautelares sobre los bienes ilícitos y los bienes lícitos de propiedad del desmovilizado, que serán tenidos en cuenta para la reparación de las víctimas¹⁰⁹.

Así las cosas, debe entenderse que en el ámbito de la reparación, es competencia del Tribunal definir en la sentencia la suerte de los bienes ilícitos sobre los que se

inhumar según las tradiciones familiares y comunitarias. Congreso de Colombia, Ley 975, Op. cit., Artículo 44.

¹⁰⁹ De acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-370 de 2006, los perpetradores de los daños ocasionados a las víctimas, a efectos de garantizar la reparación de los mismos, deben no sólo devolver los bienes producto de la actividad ilegal, a las propias víctimas o al Estado, sino que además responden con su propio patrimonio. Así las cosas, “la persona que busca el beneficio de la ley, debe declarar la totalidad de los bienes que puede aportar para reparar a quienes han sufrido por su causa”. Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, Op. cit.

haya tenido conocimiento, de los bienes de propiedad del desmovilizado, e incluso de aquellos otros que no fueron indicados al Estado en su debido momento, pero que hacen parte del patrimonio del procesado o que son bienes de procedencia ilícita que este no denunció.

5.2 Reparación como derecho de las Víctimas

Como se apreciara anteriormente, para que las víctimas puedan acceder a la reparación de los daños ocasionados por los desmovilizados sometidos a la Ley de Justicia y Paz, es necesario, que éstas, una vez estén debidamente acreditadas, o el Ministerio Público o el Fiscal delegado, interpongan el Incidente de Reparación Integral, contemplado en el artículo veintitrés de la misma Ley. Lo anterior, además, en consonancia con el artículo cuarenta y cinco, en el cual se establece que las “víctimas de los grupos armados al margen de la ley pueden obtener reparación acudiendo al Tribunal Superior de Distrito judicial, en relación con los hechos que sean de su conocimiento”, y que “Nadie podrá recibir dos veces reparación por el mismo concepto”¹¹⁰.

Antes de estudiar el mencionado incidente, es pertinente realizar algunas apreciaciones en torno al proceso de acreditación de las víctimas, que se encuentran definidas en el artículo quinto de la Ley 795 de 2005; y que, en lo que respecta a nuestro estudio, puede tratarse de desplazados, en los términos que ya

¹¹⁰ Congreso de la República, Ley 795, Op. cit., Artículo 45.

se estableció.

De acuerdo con los artículos tercero y cuarto del Decreto 315 de 2007 “por medio del cual se reglamenta la intervención de las víctimas durante la etapa de investigación en los procesos de Justicia y Paz de acuerdo con lo previsto por la Ley 975 de 2005”, para que las víctimas puedan intervenir en las investigaciones que se adelanten de acuerdo con la Ley 975 de 2005, deberán acreditar previamente esa condición ante el Fiscal Delegado de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación que conozca de la investigación, mediante la identificación personal del interesado y la demostración del daño sufrido como consecuencia de las acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por uno o varios miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que hayan decidido acogerse al procedimiento y beneficios de la Ley 975 de 2005.

Así, para la demostración del daño directo, se dispone que se puede realizar mediante la presentación de los siguientes documentos:

a) Copia de la denuncia por medio de la cual se puso en conocimiento de alguna autoridad judicial, administrativa, o de policía el hecho generador del daño, sin que sea motivo de rechazo la fecha de presentación de la noticia criminal. Si no se hubiera presentado dicha denuncia se podrá acudir para tal efecto a la autoridad respectiva, si procediere;

- b) Certificación expedida por autoridad judicial, administrativa, de policía o por el Ministerio Público que dé cuenta de los hechos que le causaron el daño, que para el caso de los desplazados, puede ser la certificación del Registro Único de Población Desplazada expedida por acción social;
- c) Copia de la providencia judicial por medio de la cual se ordenó la apertura de la investigación, impuso medida de aseguramiento, o se profirió resolución de acusación o sentencia condenatoria, o del registro de audiencia de imputación, formulación de cargos, o individualización de pena y sentencia, según el caso, relacionada con los hechos por los cuales se sufrió el daño;
- d) Certificación sobre la vecindad o la residencia respecto del lugar y el tiempo en que presuntamente ocurrieron los hechos que produjeron el daño, la cual deberá ser expedida por la autoridad competente del orden municipal;
- e) Certificación que acredite o demuestre el parentesco con la víctima, en los casos que se requiera, la que deberá ser expedida por la autoridad correspondiente.

En todo caso, de acuerdo con la información que reposa en la Fiscalía General de la Nación¹¹¹ y la proporcionada por la Procuraduría General de la Nación¹¹², las víctimas, para intervenir durante el proceso y ejercer sus derechos en el mismo, deben poner en conocimiento los hechos que le causaron daño a través del

¹¹¹ Al respecto puede consultarse el siguiente link de la Fiscalía, en el que se explica someramente el procedimiento que deben seguir las víctimas: <http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Victimas.htm>, además se facilita el formato de inscripción que debe ser diligenciado.

¹¹² Procuraduría General de la Nación, Conceptos básicos acerca de la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz) y de los Derechos de las víctimas, Op. cit., p. 23-24

diligenciamiento de un formulario único gratuito que debe ser radicado ante y con apoyo de las oficinas de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales, Acción Social y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, o cualquier otra de las instituciones que intervienen en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.

Es importante señalar que la víctima debe guardar copia o certificación de la inscripción, a efectos de colaborar con la prueba de su condición de víctima.

Ahora bien, en lo que corresponde al Incidente de Reparación Integral, propiamente, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley de justicia y paz y con algunos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia¹¹³, para que el Incidente de Reparación Integral sea procedente, y por consecuencia se ordene su apertura por parte del Magistrado de Control de Garantías del Tribunal Superior correspondiente, además de la acreditación de la condición de víctima es necesario el cumplimiento de ciertos preceptos, como a continuación se transcribe:

“La Corte ha señalado, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 23, 42-2 y 54 de la Ley 975 de 2005, 12, parágrafo 2° del Decreto 4760 de 2005 y 15 del Decreto 3391 de 2005, que las víctimas de los grupos armados ilegales

¹¹³ Al respecto pueden revisarse los siguientes autos: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Auto de 23 de mayo de 2008, M. P. Dr. Yesid Ramírez Bastidas, Aprobado en Acta N° 130; y Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Auto del 11 de diciembre de 2007, M. P., Dra. María Del Rosario González De Lemos, Aprobado en Acta No. 253, No. de Radicación: 28769.

tienen derecho a demandar ante los tribunales la indemnización y reparación integrales, previo cumplimiento de los siguientes presupuestos:

“(i) Comprobar la real ocurrencia del daño real, concreto y específico invocado por la víctima o su apoderado.

“(ii) Demostrar la relación causal entre las conductas de los miembros del grupo armado ilegal, realizadas durante y con ocasión de su pertenencia al mismo (bloque o frente), y los perjuicios sufridos por quien aduce la condición de víctima.

“(iii) Acreditar que el referido grupo se sometió a la preceptiva de la Ley 975 de 2005, esto es, que tiene la condición de desmovilizado y, en razón de ello, a sus integrantes se les ha postulado por el Gobierno Nacional.

“(iv) Citar la declaración judicial de responsabilidad penal de los miembros del grupo armado al margen de la ley (sentencia condenatoria o audiencia en la que se declare la legalidad de la aceptación de cargos), sin que sea necesario que la víctima identifique a un individuo en especial.

“(v) Oportunidad procesal definida en el artículo 23 de la Ley 975 de 2005, esto es, que se proponga “En la misma audiencia en la que la Sala del Tribunal Superior de Distrito judicial correspondiente declare la legalidad de la aceptación de cargos.

“(vi) Cuando no se haya logrado individualizar al sujeto activo que realizó la conducta generadora del perjuicio irrogado a la víctima, pero se haya demostrado el daño y su nexos causal con las actividades del grupo armado ilegal beneficiario

de la Ley 975 de 2005, el pago de la indemnización se realizará con cargo al Fondo de Reparación”¹¹⁴.

Además hay que tener presente que para que opere la reparación con cargo al Fondo de Reparación de víctimas en el evento de que no se haya podido individualizar al autor material de las conductas delictivas causantes del agravio, “también es imprescindible, además de acreditar el daño, probar su nexo causal con la actividad desplegada por el grupo armado ilegal que se haya desmovilizado, individual o colectivamente, supuesto necesario para identificarlo como beneficiario de la Ley 975 de 2005 (...).”

De igual modo, la Sala de Casación Penal, en el mismo pronunciamiento que venimos citando, señaló que “para poder reclamar ante los Tribunales de Justicia y Paz una indemnización o buscar la reparación integral de los perjuicios o daños recibidos por cuenta del accionar de los grupos armados ilegales es imprescindible (i) que se identifique o individualice el bloque o frente responsable del agravio, (ii) que exista relación causal entre el concierto para delinquir del grupo y el daño producido, (iii) que la banda se haya desmovilizado y sus miembros estén postulados a los beneficios consagrados en la Ley 975 de 2005; y (iv) que se agoten los procedimientos de ley por parte de la Fiscalía para individualizar al

¹¹⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Auto de 23 de mayo de 2008, M. P. Dr. Yesid Ramírez Bastidas, Aprobado en Acta N° 130.

responsable o informe que no lo pudo hacer, para que sea viable la apertura del incidente de reparación.”

Es importante destacar que en caso del cual hemos traído las anteriores transcripciones, la Corte Suprema de Justicia, al fallar en apelación la providencia por la cual se negó un incidente de reparación integral, manifestó que ni la víctima, ni la Fiscalía, ni la Defensoría, ni la Policía, pudieron demostrar la “ocurrencia de un daño, real, concreto y específico”, que en uno de los casos se trataba de un homicidio, justificando que no se contaba con “noticia confiable sobre los acontecimientos narrados por las víctimas”, ni información precisa.

Lo anterior, en consideración a que sólo existían rumores provenientes de recortes de prensa acerca de la autoría del homicidio, e informes oficiales de enfrentamientos entre grupos armados al margen de la Ley, sin que se precisara tampoco los alcances o víctimas de dichos enfrentamientos.

Al respecto, es necesario llamar la atención acerca de las difíciles condiciones que los Tribunales imponen a las víctimas para que se pueda iniciar un incidente de reparación integral, ya que para su apertura, si no existe una sentencia judicial previa o la confesión del desmovilizado, se requiere de elementos probatorios que, evidentemente, sobrepasan la capacidad de las víctimas, pues se les requiere que aporten como prueba lo que, en condiciones ordinarias, corresponde dilucidar a un

juez mediante un procedimiento penal que se adelanta con la colaboración de todo el sistema de justicia penal.

Si bien es cierto que el Estado debe poner ciertos límites a efectos de evitar que cualquier persona se identifique como víctima y reciba algún tipo de “reparación” por la vía de la Ley de Justicia y Paz sin tener derecho para ello, lo cierto es que los límites impuestos, más que evitar éste tipo de detrimento patrimonial al Estado, pueden generar una revictimización de las víctimas, provocada por las instituciones del Estado al evitar que aquellas que tienen derecho puedan reclamar por no contar con las herramientas probatorias suficientes, o ser ellas muy costosas.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que desde la expedición de la Ley de Justicia y Paz en julio de 2005, tan sólo hasta marzo de 2009, es decir, casi cuatro años después, se falló el primer proceso, accediéndose a una reparación, que ha sido apelada por las víctimas, no es aventurado concluir que la Ley 975 puede representar serios problemas para obtener efectivamente la verdad, la justicia y la reparación tan anunciadas¹¹⁵.

Ahora bien, no obstante que en materia de protección de las tierras de la población desplazada hasta el momento no hay ningún antecedente concreto, a

¹¹⁵ Verdad abierta.com, Justicia y Paz – imputaciones, El Loro, el primer condenado por Justicia y Paz, Jueves, 19 de Marzo de 2009, consultado en <http://www.verdadabierta.com/web3/justicia-y-paz/1023-el-loro-el-primer-condenado-por-justicia-y-paz>, el 21 de marzo de 2009.

juzgar por la forma en que se ha venido interpretando la aplicación del Incidente de Reparación, conociendo las graves dificultades que tienen los desplazados para acreditar sus derechos sobre la tierra, dada la informalidad a la que ya nos hemos referido, y la falta de información institucional confiable acerca de las tierras y de los hechos generadores, los pronósticos para proteger los derechos de los desplazados vía Ley de Justicia y Paz no son muy buenos.

Pero sobre todo porque, como ha quedado establecido, los sistemas de información son muy precarios, y las medidas para enriquecerlo, como las declaratorias de riesgo o de desplazamiento forzado, no han sido aplicadas adecuadamente, lo cual hace muy difícil que los desplazados puedan reunir la carga probatoria que requieren los Tribunales de Justicia y Paz, respecto a la autoría o el nexo causal del hecho, no obstante que, al menos, ya existe un Registro Único de Población Desplazada, que constituye una prueba importante de la condición de víctima.

5.3 De las Comisiones Regionales de Reparación

Por último, en materia de protección de tierras, resulta muy importante establecer que los artículos cincuenta y dos y cincuenta y tres de la Ley 975 se dispone la creación de las Comisiones Regionales para la Restitución de los bienes de las víctimas, las cuales son responsables de “propiciar los trámites relacionados con

las reclamaciones sobre propiedad y tenencia de bienes” en el marco del proceso establecido en la Ley.

Así mismo, se dispone que ellas estarán integradas por: un representante de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, quien la presidirá; un delegado de la Procuraduría para justicia y la paz; un delegado de la Personería municipal o Distrital; un Delegado del Defensor del Pueblo; y un delegado del Ministerio del Interior y de justicia, además de un representante de las comunidades religiosas que el Gobierno Nacional designe.

Pues bien, estas comisiones regionales fueron reglamentadas mediante el Decreto 176 del 24 de enero de 2008, “por el cual se reglamentan los artículos 51, numeral 52.7; 52 y 53 de la Ley 975 de 2005”, el cual estableció en su artículo segundo que ellas, bajo la Coordinación de la Comisión Nacional de Reparación, adelantarían, en materia de restitución de bienes, funciones dirigidas a obrar como puente entre la Comisión Nacional de Reparación y las víctimas en materia de restitución de bienes, imposición de medidas cautelares, registro de predios, elaboración de programas dirigidos a la restitución de bienes; informar a las víctimas en lo que compete a los procedimientos dirigidos a la restitución; seguimiento del cumplimiento de los deberes de los desmovilizados en materia de

entrega de bienes; acompañamiento a las víctimas en el seguimiento del cumplimiento de las sentencias judiciales; entre otras¹¹⁶.

Así mismo, en el artículo quinto se determinó la creación de doce Comisiones Regionales de Reparación en las ciudades de Bogotá, Medellín, Sincelejo, Barranquilla, Bucaramanga, Valledupar, Pasto, Cali, Mocoa, Neiva, Quibdó y Cartagena.

¹¹⁶ Gobierno Nacional, Decreto 176 del 24 de enero de 2008, “por el cual se reglamentan los artículos 51, numeral 52.7; 52 y 53 de la Ley 975 de 2005”, publicado en el Diario Oficial No. 46881 de enero 24 de 2008

6. ¿QUÉ NOS ESPERA?

Finalmente, es importante tener presente que, actualmente en el Congreso de la República, cursa una nueva modificación relacionada con la protección de los derechos de la población desplazada.

En el Congreso de la República se encuentra en trámite el Proyecto de Ley 157 de 2007 Senado, 044 de 2008 Cámara “por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de la violencia”, el cual fue aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en tercer debate, el día 12 de noviembre de 2008.

El pasado 4 de diciembre de 2008 se radicaron dos ponencias para ser estudiadas en cuarto debate, una por parte del Partido Liberal, y otra por parte de la coalición del Gobierno, esta última es la más oponente para ser aprobada.

Dicho proyecto, que está relacionado con la protección de bienes de la población desplazada por la violencia, en tanto que esta población es considerada como víctima; incorpora y sustenta la exigencia de “restituir” a las víctimas, es decir, realizar las acciones que les permitan restaurar los derechos que perdieron durante el conflicto, para regresarla a la situación anterior¹¹⁷. Estas acciones, de

¹¹⁷ Al respecto, Paulo Sergio Pinheiro y Mayra González, en su artículo “El derecho a la restitución de viviendas y propiedades bajo la ley internacional de derechos humanos”, afirman lo siguiente: “La restitución, bajo la ley internacional, se entiende como una forma de reparación equitativa o de justicia restauradora, por la que las personas que han sufrido pérdidas o daños pueden volver a, en

acuerdo con el texto más opcionado para su aprobación, se efectuarán directamente por parte de los victimarios, lo que desafortunadamente relativiza la responsabilidad del Estado y el “deber de garantía” de asistir a las víctimas, y partiendo de la creación de un fondo para ello.

En relación con la protección de los derechos sobre las tierras, sin que se haga referencia a las medidas de protección existentes, se establece una serie de procedimientos que se deben adelantar ante los jueces de justicia y paz, a efectos de lograr la restitución de los inmuebles, restitución que será limitada a la calidad de propietario, poseedor, tenedor u ocupante.

En relación con la afectación de los inmuebles, se establece que esta puede darse por despojo (privación del derecho por una vía jurídica); pérdida (desaparición total o parcial del inmueble, con la imposibilidad de recuperarlo por destrucción o por haber pasado a terceros); menoscabo (deterioro físico del inmueble causado por los hechos que lo pusieron en situación de víctima); y, abandono (dejación de los inmuebles con los que tenían un vínculo en términos de propiedad, posesión u ocupación).

la medida de lo posible, a disfrutar de la situación en que se encontraban antes de que estos hechos se produjesen. La reparación, puede consistir, por ejemplo, en la devolución de toda vivienda o bien incautado arbitraria o ilegalmente. Cada vez más se considera que la restitución de viviendas y de patrimonio es un derecho de los desplazados y los refugiados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, y uno de los principales medios para resarcir a las personas afectadas por el desplazamiento”, derechos que deben ser aplicados como una solución al conflicto y al desplazamiento forzado. Paulo Sergio Pinheiro y Mayra González, en su artículo “El derecho a la restitución de viviendas y propiedades bajo la ley internacional de derechos humanos”, Derecho a la Tierra, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos –ILSA-, Ed. Antropos, Bogotá, 2004, p. 76

En relación con las medidas de restitución, se establecen, para propietarios y poseedores, la restitución por vía de Reintegro; por vía de Reconstrucción; y, por vía de Compensación (permuta entre el inmueble y otro predio rural o una solución de vivienda urbana, subsidio para vivienda rural, subsidio para vivienda urbana). En relación con los poseedores, propietarios y ocupantes, se establece el programa para la formalización o saneamiento de inmuebles rurales y derechos sobre predios y territorios étnicos, de tal modo que cuando la víctima tenga algún derecho sobre el bien que se ha perdido o que es imposible de reintegrar, lo cede al Estado; así mismo, se contempla la restitución por vía de titulación de bienes fiscales en materia de vivienda.

Es necesario reiterar que a través de la ponencia del gobierno, se relativiza la responsabilidad del Estado de garantizar el libre ejercicio de los derechos de los desplazados, en tanto que las medidas establecidas parten del presupuesto de la devolución de bienes por parte de quienes han entrado en procesos de desmovilización, limitan la obligación del mismo de adquirir tierras o garantizar la restitución, aspectos que están condicionados a la existencia de recursos. Condición que, de por sí, fue criticada y prohibida en la sentencia T-025 de 2004, toda vez que la Corporación pudo comprobar que los programas de atención, que estaban en principio condicionados a la apropiación de recursos, no funcionaban, en parte, por dicho motivo. Pero, se recuerda, la Corporación afirmó que la falta de recursos no puede ser usada a fin de limitar la responsabilidad del Estado.

Como medida adicional, destacable, en el Proyecto de Ley se contempla que la víctima puede acreditar el despojo, el abandono, la pérdida o menoscabo del bien inmueble, ante la autoridad judicial o administrativa, mediante prueba sumaria, lo que invierte la carga de la prueba al presunto responsable, para que demuestre la legalidad y transparencia de la transacción, transferencia o actos(s) jurídicos en discusión, aplicándose siempre el principio de buena fe a favor de las víctimas.

Estos procesos, destinados a la restitución de los derechos fueron previstos para que sean conocidos por los jueces de justicia y paz.

Igualmente, en el Proyecto de Ley, se advierte la presunción de negocios viciados por la violencia cuando no haya habido pago; el precio pagado haya sido irrisorio; se demuestre que el negocio fue suscitado por fuerza o constreñimiento de la víctima o su núcleo familiar; con anterioridad al negocio; la víctima ó alguno de los miembros de su núcleo familiar ó los propietarios, ocupantes, poseedores o tenedores de predios aledaños, sufrieron desaparición forzada, secuestro, homicidio o tortura, bastando con probar la ocurrencia de estos hechos; el bien inmueble fue usado como centro de operaciones o, de cualquier otro modo, fue utilizado para preparar, facilitar, permitir o desarrollar actividades al margen de la ley.

En relación con las instancias judiciales relacionadas con la restitución de los bienes, el proyecto contempla que los Tribunales Superiores de justicia y paz, conocerán y fallarán en primera instancia, los siguientes asuntos:

1. Declaratoria de ausencia de justo título; Se da en los siguientes casos:

Cuando miembros de grupos armados organizados al margen de la ley hayan adquirido la propiedad del inmueble durante o con ocasión de su pertenencia a dichos grupos; cuando los terceros que, sin ser miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, se aprovecharon de la situación de violencia e intimidación ejercida por tales grupos para adquirir el bien inmueble o hacerse titular el bien por parte del Estado; cuando el acto de adjudicación de baldíos fue proferido con violación de las normas constitucionales o legales, o cuando el funcionario actuó bajo influencia ejercida por los grupos armados organizados al margen de la ley o sus miembros; y, cuando la transferencia del dominio del propietario o adjudicatario inicial se realizó bajo la influencia de los grupos armados organizados al margen de la ley o sus miembros.

Se consagra una presunción de inexistencia de justo título cuando para la época de la celebración de contratos de enajenación de inmuebles y de la adjudicación de baldíos, grupos armados ilegales hicieron presencia en la zona respectiva, u ocurrieron ataques terroristas, combates, masacres o actos de desplazamiento forzado.

2. Proceso de clarificación de la propiedad:

La decisión que culmina el proceso se pronunciará sobre la validez, vigencia y eficacia legal de los títulos que se aporten y, en consecuencia, dispondrá, si fuere el caso, la cancelación de los títulos y la restitución material del predio a la víctima.

3. Restitución de la posesión u ocupación.

La acción se promueve cuando la víctima, sin ser propietaria, haya sido privada de la posesión u ocupación material de un inmueble, a efecto de lograr la restitución de la posesión u ocupación. Se prevé que si el reclamante poseedor tiene el tiempo necesario para adquirir la propiedad por prescripción ordinaria o extraordinaria de conformidad con la presente ley, se acumulará a la petición de restitución de la posesión la de pertenencia; y, en el caso de ocupante, también se podrá acumular la adjudicación o titulación de un predio baldío. En estos casos, el tiempo requerido para adquirir el derecho será de tres años, contados desde que inició la ocupación, pero podrá sumarse el tiempo del desplazamiento. Se señala, además, que la simple ocupación y explotación de un terreno baldío por la víctima, con anterioridad a la ocurrencia de cualquiera de las conductas violentas o ilícitas señaladas en este artículo, constituye una expectativa de adjudicación que merece la tutela jurídica del Estado, por lo que el comportamiento omisivo de éste

frente a la perturbación y despojo, da lugar al reconocimiento de los perjuicios económicos causados a la víctima.

4. Proceso de pertenencia.

Esta acción puede interponerse cuando la víctima reúna los requisitos previstos para adquirir el dominio por prescripción ordinaria o extraordinaria, que es de cinco años para extraordinaria, y de tres años para la ordinaria de los inmuebles que hayan sido objeto de usurpación o despojo. El tiempo durante el cual la víctima haya estado en situación de desplazamiento, se computará para el reconocimiento del derecho.

5. Acción para recuperar la mera tenencia.

La acción se presenta cuando la víctima haya sido privada de la tenencia de un inmueble, caso en el cual los Tribunales Superiores de Justicia y Paz, ordenarán la restitución de los derechos contenidos en el respectivo contrato y la entrega material del inmueble. Se entiende que el plazo de los contratos de tenencia se suspendió por fuerza mayor o caso fortuito desde la fecha de ocurrencia de la usurpación o despojo o abandono forzado, y que se reanuda a partir de la fecha de restitución del bien a la víctima.

6. Extinción del dominio.

Sin que sea claro la manera de conciliar este procedimiento con el resto ya señalados, se contempla que se declarará extinguido el derecho de dominio, mediante fallo, sobre los bienes usurpados o despojados, incluso los que sean identificados después de que el Estado haya compensado a la víctima por dichos bienes; Predios que hayan sido utilizados como escenario para la realización de homicidios, masacres, retención ilegal de personas, refugio de grupos armados al margen de la ley y otros actos violatorios de los derechos humanos, siempre que esos actos ilegales hayan sido cometidos con la anuencia del propietario; Bienes sobre los cuales existan reclamaciones de víctimas y los propietarios no demuestren el origen lícito de los recursos utilizados para adquirirlos; y, Bienes de propiedad de personas pertenecientes a grupos armados organizados al margen de la ley, adquiridos durante o con ocasión su pertenencia a dichos grupos.

7. Diligencia de desalojo en virtud de sentencia judicial.

Este procedimiento procede cuando sea necesario el desalojo de la persona que ocupe total o parcialmente el predio cuya restitución haya sido decretada a favor de la víctima.

Los señalados procedimientos que tienen reserva legal; a los cuales la víctima podrá asistir sin apoderado legal; y, para los cuales, cuando se trate de la protección de la propiedad o posesión, se debe aportar certificado de tradición. Si

no se hiciere, el Tribunal puede solicitarlo a la Oficina de Registro correspondiente, dentro de los tres días siguientes a la reclamación, la cual deberá entregarlo o certificar su inexistencia en un plazo no mayor de tres días.

En estos procesos se consideran partes o intervinientes el demandante, todos los propietarios inscritos con posterioridad a la ocurrencia de los hechos, los poseedores, ocupantes o tenedores y la respectiva Comisión Regional de Restitución de Bienes.

Por último, en el proyecto se establece la creación de una comisión de verdad para tierras, la cual estará encargada de efectuar estudios sobre los hechos más graves y de mayor impacto social en materia de despojo y expropiación de tierras. Emitir conceptos técnicos ya sea de oficio o a solicitud de las autoridades encargadas de la restitución de las tierras de las víctimas de la violencia. Presentar informes a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. , Finalmente aportar a las autoridades las recomendaciones que juzgue pertinentes para el desarrollo de los procesos de restitución de las tierras de las personas, familias y comunidades.

7. Conclusiones y recomendaciones

1. Para solucionar la traumática problemática de la población desplazada, no es suficiente establecer políticas correctivas destinadas a la protección de la población desplazada. Es necesario que el Estado establezca políticas preventivas, dentro de las que se encuentra necesariamente la protección de las tierras, siendo la tierra uno de los elementos que determina el conflicto armado, y por consiguiente el desplazamiento.
2. Se observa que a pesar de la existencia de mecanismos destinados a la protección de las tierras de la población desplazada, lo cierto es que ellos, después de más de diez años de su creación, no han tenido una aplicación clara, determinada y efectiva. Al respecto, es necesario que el Estado se comprometa realmente en este sentido, situación que hasta este momento no ha sido posible.
3. A pesar de la existencia de mecanismos formales de protección de tierras, lo cierto es que junto a ellos aparecen bloques de herramientas jurídicas que hacen dificultosa y poco posible su efectividad, como el caso de la simplificación del trámite para sanear la titulación o la reducción de términos en la prescripción adquisitiva, que abre la puerta para que se legalice el despojo de tierras de la población desplazada.

4. Teniendo en cuenta que para crear la posibilidad de que cualquier persona acceda a los programas especiales destinados a la protección de la población desplazada creados a partir de la Ley 387 de 1997, dentro de los que se encuentra la protección de tierras, es necesario estar acreditado como desplazado e inscrito en el registro único de población desplazada, debe implementarse una política estatal seria para estimular el registro de los desplazados en el RUPD. Aunque no puede desconocerse que ha habido avances determinantes en ese aspecto.
5. Los programas de restablecimiento, dentro de los que se encuentra necesariamente la protección de las tierras, deben comprender una gama de opciones que no sólo respondan a las particularidades locales, sino que además sean elegidas, mediante compromiso mutuo, por la población víctima del desplazamiento y los actores locales.
6. La protección de tierras no puede ser abordada por el Estado a partir de consideraciones exclusivamente civilistas, pues los derechos sobre la tierra no envuelven sólo aquellas situaciones que gravan jurídicamente a un inmueble, sino también aquellos fundamentales que se derivan del acceso a la tierra. Es decir, debe entenderse que la protección de las tierras comporta la protección de los derechos humanos que se derivan de los vínculos materiales con ella, pues se trata de un recurso vital para la mayoría de las comunidades rurales para la realización de sus derechos a la alimentación, a la vivienda, al trabajo,

a la vida cultural, e, incluso de sus derechos políticos, como a la vida, a la libertad, a la protección judicial y a la participación política.

7. Las alianzas estratégicas entre las entidades estatales, los organismos no gubernamentales y la población desplazada han demostrado ser esenciales para lograr que la protección de esta población sea real, viable y sostenible, así como para contribuir a mejorar las condiciones de seguridad, por lo cual debe estimularse su formación.
8. En lo que tiene que ver con la protección de tierras, y en general la protección de los derechos de la población desplazada, es imprescindible tener presente que el debate internacional acerca de las personas desplazadas ha hecho progresar el estudio dentro de nuestro país. En particular, el trabajo del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas, que ha logrado que se comprenda mejor la situación y necesidades de la población desplazada.
9. Por su parte, los “Principios Rectores de la población desplazada al interior de un país” han posibilitado la identificación y clarificación de las normas que amparan a las personas desplazadas; se han tornado en herramienta de trabajo que reafirma y clarifica la necesidad de atender a la población desplazada en sus bienes; y han contribuido a concientizar y guiar la actuación

de los Estados en este aspecto, ante la dolorosa problemática del desplazamiento.

10. Dentro de los programas de restablecimiento, el retorno se ve como el más viable para el Estado, pero para que los retornos sean una realidad, es necesario, además de la garantía de seguridad, la existencia de mecanismos contundentes de protección de tierras, para que haya una posibilidad clara de restablecimiento.

11. En todo caso, el retorno no puede verse como una única política viable, por lo cual, al optar por una política de reubicación, a efectos de que el Estado pueda proporcionar mecanismos proporcionales y equitativos de restitución, es necesario proteger los derechos que se ejercen sobre las tierras abandonas, a efectos de que puedan ser reemplazadas.

12. Teniendo en cuenta que el conflicto en Colombia se ha generalizado en los últimos años y se ha extendido el territorio en conflicto, los programas de restablecimiento deberían contemplar esquemas de transición en dicho contexto; está visto que la Justicia transicional en Colombia no puede elaborarse para un país pos conflicto, sino inmerso en él.

13. Lo anterior, en materia de tierras significa que las políticas en esa materia deben, además de garantizar los derechos de los desplazados sobre sus

tierras, contemplar que en numerosos casos la seguridad de los desplazados está en juego, situación que les dificulta el acceso a los mecanismos de protección de tierras, máxime ante normas como la de saneamiento de titulación, que no establece medidas de contradicción efectivas para los desplazados.

14. Para lograr el establecimiento de una política sólida de protección de tierras, es necesario que el Estado no pierda continuidad, como ha sucedido, ni en los procesos e instituciones encargadas de dicho cometido.

15. Como quiera que las familias o los grupos de población desplazada enfrentan situaciones distintas, residen en localidades diversas e, igualmente, tienen necesidades e intereses distintos, los componentes a considerar para diseñar una opción de restablecimiento, dentro de lo que se encuentra la protección de tierras, deben contemplar aspectos respeten realmente el derecho a la igualdad, facilitando el acceso a la protección de tierras a población que se encuentre en una especial situación de vulnerabilidad, como el caso de los mayores, mujeres y menores, de un lado; y, del otro, el componente étnico que es básico cuando se trata de la protección de tierras de minorías.

16. Los programas de protección de tierras deben contemplar que Colombia es un país de “informalidad” en lo que respecta a los derechos ejercidos sobre ella. Desafortunadamente los programas más sólidos están dirigidos a proteger la

propiedad y la posesión, sin que se pueda verificar la validez de dichos derechos debido al desuso del registro de los mismos.

17. Es de resaltar el progreso de los mecanismos de protección de tierras, en tanto que, además de la protección de los derechos que envuelven la vocación de propiedad, es decir, la propiedad, la posesión y la ocupación, se proyecta proteger otras situaciones jurídicas como la mera tenencia, que, como se sabe, no incorpora la vocación de propietario.

18. Es imprescindible que el Estado fortalezca el capital humano y social de las comunidades que se establecen, para que, aun en medio del conflicto armado, logren crear esquemas de convivencia pacífica mediante el establecimiento de alianzas entre los diferentes actores locales.

19. Si bien no puede negarse la existencia de políticas públicas estatales dirigidas a lograr el restablecimiento de la población desplazada, dentro de las que se encuentra la protección de las tierras, tampoco puede negarse que una de las mayores dificultades para aplicarlos ha sido la falencia de los recursos económicos e institucionales necesarios. Para lo cual es imperioso que el Estado realmente se comprometa a garantizar la ejecución de recursos en este sentido.

20. Es imprescindible la formación de un registro de tierras abandonadas confiable y permanente, de otro modo, la protección se hace sumamente dificultosa.
21. Hoy en día la política de vivienda se encuentra frenada en razón del ausentismo de recursos Estatales, destinados a tal fin.
22. Se hace necesario que tanto Acción Social, como Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro implemente instrumentos que garanticen igualdad en la protección de los derechos sobre la tierra de manera colectiva e individual. Pues al parecer, la protección colectiva, parece más sencilla y efectiva que la individual.
23. La población desplazada víctima de los miembros de los grupos al margen de la ley que se sometan a procesos de justicia y paz tienen la posibilidad de acudir ante los Tribunales en su calidad de víctimas, previa acreditación de dicha condición, a efecto de reclamar sus derechos a la verdad, justicia y reparación.
24. En relación con la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, es necesario llamar la atención acerca de las difíciles condiciones que los Tribunales imponen a las víctimas para que se pueda iniciar un incidente de reparación integral, ya que para su apertura, si no existe una sentencia judicial previa o la confesión del

desmovilizado, se requiere de elementos probatorios que, evidentemente, sobrepasan la capacidad de las víctimas.

25. Si bien el Estado debe poner ciertos límites a efectos de evitar que cualquier persona se identifique como víctima y reciba algún tipo de “reparación” por la vía de la Ley de Justicia y Paz sin tener derecho para ello, lo cierto es que dichos límites no pueden generar una revictimización de las víctimas, al evitar que aquellas que tienen derecho puedan reclamar por no contar con las herramientas probatorias suficientes, o ser ellas muy costosas.

26. No obstante que en materia de protección de las tierras de la población desplazada hasta el momento no hay ningún pronunciamiento de justicia y paz, a juzgar por la forma en que se ha venido interpretando la aplicación del Incidente de Reparación, conociendo las graves dificultades que tienen los desplazados para acreditar sus derechos sobre la tierra, dada la informalidad a la que ya nos hemos referido, y la falta de información institucional confiable acerca de las tierras y de los hechos generadores, los pronósticos para proteger los derechos de los desplazados vía Ley de Justicia y Paz no son muy buenos.

8. Bibliografía

Alfredo Molano, “Desterrados”, Éxodo, Patrimonio e identidad, Memorias V Cátedra anual de historia Ernesto Restrepo Tirado, Museo Nacional de Colombia, Bogotá, 2000

Alfredo Molano, "Carta abierta", Periódico El Espectador, Sección Editorial, Bogotá, 27 de mayo de 2001

Alfredo Vargas, “El Desplazamiento Violento en Colombia: Efecto de la violación de derechos humanos y el conflicto armado interno”. Comisión Andina de Juristas. Seccional Colombiana, Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, Bogotá, 1993.

Ángel Tolosa, “Las organizaciones campesinas hoy”, El campo: Una carta por jugar – Perspectivas de la agricultura colombiana, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2005

Angelika Rettberg, “Reparación en Colombia ¿Qué quieren las víctimas?” Agencia de Cooperación Alemana –GTZ-, Bogotá, 2008

Arturo Valencia Zea y Álvaro Ortiz Monsalve, “Derecho Civil”, Tomo II, Derechos Reales, 11ª Edición, Ed. Temis, Bogotá, 2007

Beatriz Londoño y Rafael Pizarro, Comp., “Derechos Humanos de la Población Desplazada en Colombia. Evaluación de sus mecanismos de protección”, Ed. Universidad del Rosario, Bogotá, 2005

Carlos Federico Marés, “La propiedad de la tierra en la Constitución Brasileira de 1988”, Derecho a la Tierra, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos –ILSA-, Ed. Antropos, Bogotá, 2004

Carlos Lemos Simmonds, “El paciente Colombia”, Diario El Tiempo, Sección Editorial, Bogotá, 6 de Mayo de 2002

Carlos Rico, “Crisis de la población rural en el desarrollo de la sociedad mundial”, El campo: Una carta por jugar – Perspectivas de la agricultura colombiana, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2005

Comité Interinstitucional de Derecho Internacional Humanitario, “Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado. Convención de la Haya y sus dos protocolos –Versión didáctica-El Salvador, noviembre de 2002.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, “Un país que huye: Desplazamiento y violencia en una Nación Fragmentada”, Desplazamiento rural, violencia y Pobreza, Boletín No. 3, Bogotá, 1999

Corporación Medios para la paz, “Para desarmar la palabra: Diccionario de términos del conflicto y de la paz”, Bogotá, 1999

Daniel Rubio Jiménez, “Tierras, violencia, desplazamiento y protección de bienes: una relación dinámica y permanente”, Derecho a la Tierra, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos –ILSA-, Ed. Antropos, Bogotá, 2004

Darío Fajardo Montaña, “Los circuitos de los desplazamientos forzados en Colombia”, Éxodo patrimonio e identidad”, Memorias V Cátedra anual de historia Ernesto Restrepo Tirado, Museo Nacional de Colombia, Bogotá, 2000

Departamento Nacional de Planeación, “Guía para la Gestión Municipal”, 4ª Ed., Bogotá, 2001

Fabio Zambrano, “El poblamiento y los límites internos”, Éxodo, patrimonio e identidad Memorias V Cátedra anual de historia Ernesto Restrepo Tirado, Museo Nacional de Colombia, Bogotá, 2000

Flor Edilma Osorio. “Horizontes de comprensión y acción sobre el desplazamiento rural en Colombia”, Desplazamiento rural, violencia y Pobreza, Boletín No 16, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, Bogotá, 1998

Francis Deng, “Atención a población desplazada por el conflicto armado”, Red de Solidaridad Social, Bogotá, diciembre de 1999

Gloria Helena Naranjo Giraldo, “Reinvención de identidad. Implicaciones del desplazamiento forzado en las culturas locales y nacional”, Éxodo, patrimonio e identidad, Memorias V Cátedra anual de historia Ernesto Restrepo Tirado, Museo Nacional de Colombia, Bogotá, 2000

Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 24ª Ed., Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1996

Héctor Mondragón, “Efectos del modelo autoritario de Álvaro Uribe Vélez en los derechos de los campesinos”, El campo: Una carta por jugar – Perspectivas de la agricultura colombiana, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2005

Jean – Philippe Lavoyer, “Principios rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país”, Separata de la revista internacional de la CICR, Septiembre de 1998, p. 516.

Jorge Orlando Melo, “Diagnóstico de la situación de desplazamiento en Colombia, las causas y las características”, Seminario Foro Nacional, Desplazamiento Interno en Colombia, Chinauta, Noviembre 22 de 1991

Luis Jorge Garay Salamanca, y otros, “Séptimo informe de verificación sobre el cumplimiento de Derechos de la población en situación de desplazamiento”, Comisión de seguimiento a la política pública sobre el Desplazamiento forzado, Bogotá, 20 de octubre de 2008

Luis Jorge Garay Salamanca, y otros, Décimo Primer Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, *“Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia”*, Bogotá, enero de 2009

Luis Orozco Córdoba, Subgerente Ordenamiento Social de la Propiedad, comunicado a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes Ref. Proyecto de Ley No. 102 de 2006 Senado, 246 de 2007, Cámara, “Por medio de la cual se establece un proceso especial para la titulación de la propiedad inmueble”

Mauricio Hernández, “Manual para estudiantes de Derecho”, Medellín, Universidad de Antioquia, 1987

Paulo Sergio Pinheiro y Mayra González, en su artículo “El derecho a la restitución de viviendas y propiedades bajo la ley internacional de derechos humanos”, Derecho a la Tierra, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos – ILSA-, Ed. Antropos, Bogotá, 2004

Procuraduría General de la Nación, Conceptos básicos acerca de la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz) y de los Derechos de las víctimas, Reedición y actualización, Bogotá, 2008

Procuraduría General de la Nación, Conceptualización del Incidente de reparación, Primera Edición, Oficina de Prensa, Bogotá, 2008

Red de Solidaridad Social, “Formato de Valoración de Declaraciones”, Bogotá, julio de 2000

Red de Solidaridad Social, “Red Nacional de Información de población Desplazada”, Bogotá, febrero de 2001

Reyes Posada, Alejandro, “Geografía de la guerra. Especial 35 años de conflicto” en El Tiempo, Lecturas Dominicales, 17 de octubre de 1999.

Scott Leckie, “Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad”, Derecho a la Tierra, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos – ILSA-, Ed. Antropos, Bogotá, 2004

Sergio Calle Noreña, “Principios rectores de la ley sobre el tratamiento de los desplazados en Colombia”, El desplazamiento por la violencia en Colombia: Experiencias, análisis y posibles estrategias de acción en el departamento de Antioquia, Memorias del Foro Internacional “Desplazados internos en Antioquia, CSIP, Medellín, 1998

Sofía Monsalve Suárez, “Derecho a tierra y derechos humanos”, Derecho a la Tierra, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos –ILSA-, Ed. Antropos, Bogotá, 2004

Stanislaw Nahlik, “Compendio de Derecho Internacional Humanitario”, en Separata de la Revista Internacional de la Cruz Roja Internacional, julio – agosto de 1984

Unidad técnica Conjunta (RSS - ACNUR) "Protocolo para la Gestión de Programas de Restablecimiento de la Población Desplazada por la Violencia", Bogotá, Marzo de 2001

Varios autores, "Destierros y desarraigos. Memorias del II Seminario Internacional Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y otros derechos humanos, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, Bogotá, 2003

Páginas WEB

Agencia Presidencial para la Acción Social, Sistema de información de Población Desplazada – SIPOD y Registro Único de Población Desplazada – RUPD, Estadísticas sobre desplazamiento a 28 de febrero de 2009, en: <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20oct31%20de%202008.htm>

Amnistía Internacional, "Más muertes y abusos mientras el gobierno colombiano niega la situación de derechos humanos", 28 de octubre del 2008, publicado en <http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/news/gobierno-colombiano-niega-situacion-derechos-humanos-20081028>

Comité Internacional de la Cruz Roja, Qué es el Derecho Internacional Humanitario, En

[http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5v5jw9/\\$file/dih.es.pdf?openelement](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5v5jw9/$file/dih.es.pdf?openelement)

Fiscalía General de la Nación, Protección de las víctimas en la Ley de Justicia y Paz, <http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Victimas.htm>

Periódico el Espectador, Sección Judicial, Bogotá, 24 de febrero de 2009, consultado en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo121176-corte-no-incluire-justicia-y-paz-delitos-cometidos-despues-de-2005> el 21 de marzo de 2009.

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 22ª Edición, www.rae.es

Verdad abierta.com, Justicia y Paz – imputaciones, El Loro, el primer condenado por Justicia y Paz, Jueves, 19 de Marzo de 2009, consultado en <http://www.verdadabierta.com/web3/justicia-y-paz/1023-el-loro-el-primer-condenado-por-justicia-y-paz>, el 21 de marzo de 2009.

Institucional

Jurisprudencia

Corte Constitucional, Sala de Revisión No. 7. Sentencia T-227 de 5 de mayo de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero, Exp. T-116357

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-1150 de 30 de agosto de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, Expedientes acumulados T-186589, T-201615 y T-254941

Corte Constitucional, Sala de Revisión No. 3. Sentencia T-025 de 22 de enero de 2004, M. P. Manuel José Cepeda, Exp. T-653010 y otros

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia C- 370 de 18 de mayo de 2006, M. P. Drs. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, Exp. D-6032

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Auto del 11 de diciembre de 2007, M. P., Dra. María Del Rosario González De Lemos, Aprobado en Acta No. 253, No. de Radicación: 28769

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Auto de 23 de mayo de 2008, M. P. Dr. Yesid Ramírez Bastidas, Aprobado en Acta N° 130

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1199 de 4 de diciembre de 2008, M. P., Nilson Pinilla Pinilla, Expediente No. D-6992

Corte Constitucional, Sala Plena, Comunicado de Prensa No. 13, Sentencia No. C-175 de 18 de marzo de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, Expediente No. D-7301

Corte Constitucional, Sala Segunda de revisión, Auto N° 008 del 26 de enero de 2009, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, Referencia: Sentencia No. T-025 de 2004

Documentos nacionales

Congreso de la República, Ley 201 de 1959, “por la cual se dictan medidas tendientes a impedir el aprovechamiento económico de la violencia durante el estado de sitio”

Congreso de la República, Ley 5 del 26 de agosto de 1960 “Por la cual se aprueba el Acta final y los Convenios suscritos por la Conferencia Diplomática de Ginebra del 12 de agosto de 1949”

Congreso de la República, Ley 171 del 16 de diciembre de 1994, “Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)", hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977”, Diario Oficial No. 41.640

Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Colombia, Bogotá, 1991

Departamento Nacional de Planeación, “Documento Conpes No. 2804”, Bogotá, septiembre de 1995

Departamento Nacional de Planeación, “Conpes 2924. Sistema nacional de Atención a la Población Desplazada por la violencia”, 28 de mayo de 1997

Congreso de la República de Colombia, Ley 387 de 18 de Julio de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia”, Diario Oficial No. 43.091

Gobierno Nacional, Decreto 489 de 1999 “Por el cual se asigna una función”, Diario Oficial No. 43.529

Gobierno Nacional, Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2000, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial No. 44.263

Presidente Andrés Pastrana Arango, Directiva Presidencial No. 7 de 28 de noviembre de 2001, Diario Oficial No. 44.632

Gobierno Nacional, Decreto 2007 de septiembre 24 de 2001 “por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7°, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación”, Diario Oficial No. 44.564

Congreso de la República, Ley 791 del 27 de diciembre de 2002, “por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil”, Diario Oficial No 45.046

Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003 “Por el cual se crea el Instituto Colombiano de desarrollo Rural – Incoder-, Diario Oficial No. 45.196

Decreto 2467 del 19 de julio de 2005, “por el cual se fusiona la Agencia de Cooperación Internacional, ACCI, a la red de Solidaridad Social y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial No. 45.976

Congreso de la República de Colombia, Ley 795 de julio 25 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”, Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005

Gobierno Nacional, Decreto 4760 de diciembre 30 de 2005, “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005”, publicado en el Diario Oficial No. 46137 de diciembre 30 de 2005

Congreso de la República, Ley 1152 del 25 de julio 2007, “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial No. 46.700

Congreso de la República, Ley 1182 de enero 8 de 2008 “Por medio de la cual se establece un proceso especial para la titulación de la propiedad inmueble”, Diario Oficial No. 46.865

Gobierno Nacional, Decreto 176 del 24 de enero de 2008, “por el cual se reglamentan los artículos 51, numeral 52.7; 52 y 53 de la Ley 975 de 2005”, publicado en el Diario Oficial No. 46881 de enero 24 de 2008

Decreto 1290 de abril 22 de 2008, “por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley”, publicado en el Diario Oficial No. No. 46968 de abril 22 de 2008

Documentos internacionales

Organización de Naciones Unidas, “Declaración Universal de derechos Humanos”, Resolución 217 A (III) de la Asamblea General, París, 10 de diciembre de 1948

Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales, “I. Convenio para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña”, Ginebra, 12 de Agosto de 1949

Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales, “II. Convenio de para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar”, Ginebra, 12 de Agosto de 1949

Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales, III. Convenio relativo al trato debido a los prisioneros de guerra”, Ginebra, 12 de Agosto de 1949

Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales, IV. Convenio relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, Ginebra, 12 de Agosto de 1949

Organización de Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, Nueva York, 16 de diciembre de 1966

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), Ginebra, 8 de junio de 1977

“Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I)”, Ginebra, 8 de junio de 1977

“Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)”, Ginebra, 8 de junio de 1977

Organización Internacional del Trabajo, “Convenio No. 169 de 1989 Sobre pueblos indígenas y comunidades tribales en países independientes”, Ginebra, 27 de junio de 1989

Organización de las Naciones Unidas, Principios Rectores de los desplazamientos internos, Distr. GENERAL, E/CN.4/1998/53/Add.2 del 11 de febrero de 1998

Otros

Proyecto de Ley 157 de 2007 Senado, 044 de 2008 Cámara “por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de la violencia”, Gaceta del Congreso No. 884 de 2008

Proyecto de Ley No. 062/06 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 1947 del Código Civil y se regula el derecho fundamental de las personas en Desplazamiento a Recuperar la propiedad Privada cuando han sido victimas de la Lesión Enorme”, Gaceta del Congreso No. 293 de 2006