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

Con el apoyo de:
UNIÓN EUROPEA

Boletín No 11 Serie sobre los derechos de las víctimas y la aplicación de la Ley 975

SE APROBÓ EN PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY QUE PERMITE LA LEGALIZACIÓN DEL DESPOJO ARMADO DE TIERRAS

Proyecto de ley 102 de 2006-Cámara "por medio del cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble"

Se aprobó en primer debate en Comisión I de Senado un proyecto de ley que permite legalizar las tierras usurpadas ilegalmente a la población desplazada. El proyecto de ley, que se presentó por tercera vez consecutiva, fue aprobado el pasado 5 de diciembre, a pesar de que los dos proyectos anteriores[1], de autoría del mismo senador, Eduardo Enríquez Maya[2], se habían hundido debido al rechazo formulado por parte de varios sectores de la sociedad civil y por algunos congresistas.

El proyecto de ley fue aprobado sin tener en cuenta que una de las preocupaciones fundamentales del marco jurídico vigente aplicable a los desmovilizados es la dificultad que existe para garantizar que se restituyan las tierras violentamente usurpadas. En este contexto, lo deseable es imponer estrictos controles para evitar que la tenencia ilegal de los paramilitares sobre tierras usurpadas violentamente sea legalizada.

El proyecto de ley 102 de 2006-Senado propone establecer un procedimiento especial con términos muy breves, para sanear los títulos viciados o incompletos de las propiedades inmuebles; en otras palabras, para legalizar las tierras a través de un procedimiento muy laxo. El procedimiento no cuenta con las garantías necesarias para que las personas que han sido despojadas de sus tierras se opongan dentro del proceso, desconoce el problema de desplazamiento en Colombia y, de convertirse en ley, llevaría a que las personas desplazadas perdieran definitivamente la posibilidad de titular o sanear los títulos de las tierras de las cuales fueron expulsados violentamente. Por esta vía se titularían las tierras a nombre de quienes se han valido de medios ilegales y han incurrido en violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario para desplazar a la población civil.

Algunas de las falencias más preocupantes del proyecto de ley son las siguientes:

1. DESCONOCE EL CONTEXTO ACTUAL Y LAS DIFICULTADES PARA ENFRENTAR EL TESTAFERRATO

A pesar de que la Corte Constitucional corrigió muchas de las graves falencias de la ley 975, y mediante la sentencia C-370 de 2006 declaró inconstitucionales y condicionó la constitucionalidad de muchas de las disposiciones básicas de dicha ley, quedan todavía muchas

[1] Los dos proyectos anteriores habían sido presentados bajo la radicación 230 de 2004-Senado, 083 de 2003-Cámara y 319 de 2005-Cámara.
[2] Presidente de la Comisión I de Senado, autor y ponente del proyecto de ley.

preocupaciones sobre los alcances y sobre el cumplimiento y la aplicación de dicho fallo en la realidad y especialmente en el tema de la restitución de las tierras y la reparación integral a las personas desplazadas.

Así mismo, después de la emisión de la sentencia de la Corte Constitucional se expidió el decreto 3391 del 29 de septiembre de 2006, que pretende reglamentar la ley 975 y que desconoce aspectos esenciales de la sentencia de la Corte Constitucional y establece disposiciones que tienen la finalidad de facilitar la impunidad de los crímenes cometidos por los grupos paramilitares, negando los derechos de las víctimas y de la sociedad a la verdad, la justicia y la reparación. Dicho decreto afecta en varios aspectos los derechos de las personas desplazadas a la reparación integral, y especialmente a la restitución de su patrimonio[3].

En este sentido, el decreto 3391 de 2006 contempla medidas que no están orientadas a enfrentar la insolvencia de los criminales cuando esta se ha hecho en fraude de los derechos de las víctimas, incluyendo la población desplazada. En efecto, el decreto 3391 establece una amnistía velada para los testaferros, pues se acoge a la buena voluntad de los paramilitares para "*deshacer la simulación y proceder a su entrega*", y de los testaferros para que "*colaboren eficazmente*" y deja en manos de la Fiscalía la decisión de amnistiar a los testaferros[4]. Dicho decreto autoriza al Fiscal para que se abstenga de investigarlos, en aplicación del "*principio de oportunidad*"[5]. A esto cabe agregar que debido al carácter residual o subsidiario de la ley 975, mas del 90% de los paramilitares han sido amnistiados por no tener procesos o condenas en su contra antes de la desmovilización, y en este sentido lograron evadir su responsabilidad en desplazamientos forzados y no aportaron ninguna información sobre los bienes que han usurpado.

Así, si los bienes han sido objeto de testaferrato, de maniobras en fraude de los derechos de las víctimas, o sencillamente han pasado a terceras personas, las víctimas tendrán grandes dificultades, muchas de ellas insuperables, para ejercer el derecho a la restitución de sus bienes y a formas adecuadas de indemnización, como ocurre en el caso de las tierras de la población desplazada.

2. DESCONOCE QUE EL SISTEMA DE REGISTRO Y PROTECCIÓN DE TIERRAS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA ES DEFICIENTE

El proyecto de ley 102 de 2006-Senado establece que el demandante deberá declarar bajo la gravedad de juramento que el inmueble que se pretende sanear no se encuentra dentro de una

---

[3] Comisión Colombiana de Juristas, *Decreto 3391 de 2006: Modifica la ley 975, incumple la sentencia C- 370 e impide el ejercicio de los derechos de las víctimas,* Bogotá, CCJ, 11 de octubre de 2006; *A pesar de los cambios, el Gobierno sigue desconociendo sentencia de Corte Constitucional en reglamentación de ley 975, Serie sobre los derechos de las víctimas y la aplicación de la ley 975. Boletín 4,* Bogotá, CCJ, 4 de octubre de 2006; y *Reglamentando la Impunidad a dos manos,* Bogotá, mimeo, 7 de febrero de 2006, todos en www.coljuristas.org.

[4] Decreto 3391 de 2006. por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005, artículo 14.

[5] El "principio de oportunidad" fue incorporado a la legislación colombiana con la introducción del sistema acusatorio en materia penal en 2003; Comisión Colombiana de Juristas, *Reglamentando la impunidad a dos manos,* Bogotá, mimeo, 7 de febrero de 2006, en www.coljuristas.org (consultado el 7 de febrero de 2006).

de las zonas declaradas de inminente riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado conforme a la ley 387 de 1997, sus reglamentos y demás normas complementarias (art. 7 n° 2. del proyecto de ley 102 de 2006).

Sin embargo, esa disposición del proyecto como medida de protección para la población desplazada resulta inocua, porque las normas que establecieron los mecanismos para declarar ciertas zonas de alto riesgo de desplazamiento y para congelar los procesos de enajenación de predios rurales en las zonas mencionadas han tenido una mínima aplicación[6].

Teniendo en cuenta que estas normas siguen sin tener una aplicación generalizada, y que por lo tanto la mayoría de zonas de desplazamiento no han sido declaradas como tales y tampoco se han congelado los procesos de enajenación de predios rurales en dichas zonas, no se puede pensar que con la disposición del proyecto de ley que se señaló se vayan a proteger efectivamente las tierras de la población desplazada. Así, el proyecto de ley no contempla ningún mecanismo efectivo para averiguar si el inmueble cuyo título se pretende sanear pertenecía a la población desplazada.

Igualmente, hay que tener en cuenta que más del 60% de las tierras en Colombia tienen títulos incompletos, y dentro de la población desplazada sólo un mínimo porcentaje tiene tituladas sus tierras. Por esto, la disposición del proyecto de ley que exige anexar el certificado de tradición del inmueble y el certificado catastral del predio también es ineficaz para proteger a la población desplazada que fue despojada de sus tierras por medios violentos, considerando que la mayoría de los desplazados son poseedores y no propietarios inscritos en el registro inmobiliario. En este sentido el sistema de registro establecido por la ley 387 de 1997 y su reglamentación también resulta insuficiente para proteger a los desplazados poseedores, tenedores y ocupantes que han sido desplazados.

3. NO PERMITE QUE LA POBLACIÓN DESPLAZADA SE OPONGA DE MANERA EFECTIVA AL SANEAMIENTO

Por otra parte, el proyecto de ley no contempla ningún mecanismo efectivo que permita a los desplazados que han sido despojados de sus tierras oponerse dentro del proceso de saneamiento. El artículo 10 del proyecto de ley establece que la única oportunidad que tendrán para oponerse a que el demandante sanee el título, será durante la diligencia de inspección, en la cual solo se tendrán en cuenta las objeciones relacionadas con la propiedad o la violación de normas jurídicas. Esa es una diligencia en la cual deben verificarse los linderos y la cabida del inmueble por parte del funcionario que adelante el proceso o por quien esté comisionado para hacerlo. Según el artículo 10, quien quiera oponerse deberá estar presente en esa diligencia. La disposición agrega que si por alguna circunstancia debidamente justificada quien se opone al demandante no se pudiere presentar a la diligencia se convocará una audiencia especial en los cinco días siguientes para valorar pruebas y llamará a conciliar.

[6] Ley 387 de 1997 y decreto 2007 de 2001.

Es evidente que la persona desplazada no tendrá mayores posibilidades de oponerse a la pretensión de quien quiera sanear el título del inmueble. Resulta obvio que si la persona fue expulsada de manera violenta de la tierra que ocupaba, es imposible que ejerza su derecho a la defensa si ello requiere de su participación en diligencias en la zona de la cual fue expulsada, teniendo en cuenta que las amenazas continúan. Hay que anotar también que las personas desplazadas no tendrían forma de enterarse de los procesos que se adelanten respecto de los predios que ocupaban, no sólo por la insuficiencia de los mecanismos de publicidad, sino por el gran subregistro que existe respecto a la población desplazada y en especial a sus bienes, tanto de los titulares como de los poseedores, tenedores y ocupantes de las tierras, que son la gran mayoría.

Conclusión: Es conveniente que se archive el proyecto

La aprobación del proyecto señalado legalizaría el despojo de la tierra, dado el contexto del conflicto armado colombiano. En dicho contexto, por una parte, hay una gran problemática de desplazamiento forzado que tiende a aumentar, sin que se hayan implementado de manera efectiva los mecanismos tendientes a proteger el derecho a la tierra de los desplazados. Y, por otra parte, se ha venido adelantando un proceso de desmovilización de los grupos paramilitares (proceso que al parecer está en crisis porque los jefes paramilitares anunciaron el 6 de diciembre que lo daban por terminado), sustentado en unas normas que resultan insuficientes, especialmente en lo referente a los bienes que estos grupos están en la obligación de devolver por haber sido adquiridos por medios violentos.

En esas condiciones, el proyecto de ley 102 de 2006-Senado resulta altamente inconveniente y deber ser archivado por los inminentes riesgos que su aprobación entrañaría para la población desplazada. En un contexto de conflicto armado y de indebidas garantías para las personas que han perdido sus propiedades, un trámite como el previsto en la ley constituye una legalización del despojo armado de tierras.

Bogotá, 11 de diciembre de 2006