

Informe sobre el derecho a la restitución de las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia

Bogotá, septiembre de 2010

Tabla de contenido

Presentación

1. Panorama del desplazamiento forzado en Colombia

2. El despojo de tierras de las víctimas presenta diversas modalidades

2.1 Tipologías de despojo de tierras reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

2.2 Tipologías del despojo propuesta por el Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR–

3. Los instrumentos internacionales de protección reconocen el derecho a la restitución de las tierras de las personas internamente desplazada

3.1 Los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* reconocen el derecho a la protección y restitución de las tierras

3.2 Los *Principios sobre la Restitución de las Viviendas, Tierras y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas* desarrollan el contenido de los derechos de las víctimas

3.3 Los *Principios para la protección y la promoción de los Derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* contemplan las medidas de restitución en el ámbito del derecho a obtener reparación

3.4 El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo reconoce los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios

3.5 La *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* reconoce el derecho a la propiedad y la vivienda sin discriminación

3.6 La *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* reconoce el territorio tradicional

4. El derecho sobre la tierra está reconocido en el ordenamiento jurídico interno

4.1 La legislación interna reconoce el derecho a la tierra

4.1.1 La ley 160 de 1994 creó un sistema de reforma agraria basada en subsidios para el acceso a la propiedad de la tierra

4.1.2 La ley 387 de 1997 estableció las obligaciones estatales para proteger las tierras abandonadas por las víctimas del desplazamiento forzado y para garantizar el derecho de restitución

4.1.3 El decreto 2007 de 2001 reglamentó la ley 387 en los relativo a la protección de la tierra de la población desplazada o que se encuentra en riesgo de desplazamiento

4.1.4 El Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada contempla algunas medidas para garantizar el derecho a la tierra

5. El Gobierno ha promovido reformas legislativas que vulneran el derecho a la restitución de las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado

5.1 El marco normativo de las negociaciones con los grupos paramilitares legalizó el despojo de las tierras

5.2 Los decretos reglamentarios de la ley 975 de 2005 contienen disposiciones contrarias al derecho a la restitución de los bienes a las víctimas

5.3. Los Planes Nacionales de Desarrollo promueven la agroindustria en detrimento de los derechos de las poblaciones afrocolombianas, campesinas, indígenas y desplazadas

5.4 El Programa Agro Ingreso Seguro favorece a las empresas latifundistas

5.5 El Gobierno impulsó la legalización del despojo de las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado

5.6. El proyecto de reforma del Código de Minas afecta el derecho al territorio de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas

5.7 Algunas de las leyes agrarias promovidas por el Gobierno han sido declaradas inconstitucionales

5.7.1 La Ley Forestal fue declarada inconstitucional debido a que no fue consultada con los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas

5.7.2 El Estatuto de Desarrollo Rural fue declarado inconstitucional debido a que no fue consultado con los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas

6. La política de militarización es funcional al reordenamiento territorial y la implementación de megaproyectos

7. Los órganos internacionales de protección de los derechos humanos han llamado la atención sobre de la situación del derecho a la tierra de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia

7.1 Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos advirtió que el desplazamiento es un medio para adquirir tierras para desarrollar proyectos a gran escala

7.2 El Relator Especial sobre la restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos ha promovido los derechos de las víctimas

7.3 La División Interagencial de las Naciones Unidas sobre Desplazamiento Interno observó el fenómeno del despojo de tierras por medio del desplazamiento forzado

7.4 El Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas advirtió la influencia de los intereses económicos sobre las tierras en el desplazamiento forzado

7.5 La oficina del Acnur en Colombia ha brindado al Estado colombiano asistencia técnica en materia de protección y restitución de los bienes de la población desplazada

7.6 El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha llamado la atención sobre la situación de las personas desplazadas en Colombia y el despojo de sus bienes

8. El Estado no ha garantizado el derecho de restitución de las tierras

8.1 Los obstáculos para garantizar el derecho de restitución de las tierras son consecuencia de las medidas adoptadas por el Estado en contravía de sus obligaciones

8.2. El registro de las tierras de las víctimas del desplazamiento y los mecanismos de protección han sido implementados parcialmente

8.3 La implementación de las medidas de protección de las tierras abandonadas por las víctimas del desplazamiento previstas en la normatividad ha tenido una baja cobertura

8.4 La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación no ha ejercido su papel como garante del derecho a la restitución de las víctimas del desplazamiento

8.5 El Programa de Restitución de Bienes aún se encuentra en fase de formulación

8.6 La aplicación de la ley 975 de 2005 no ha garantizado la devolución de los bienes usurpados por los grupos paramilitares

8.7 La Corte Constitucional ha ordenado la reformulación de la política de tierras para la población desplazada

8.8 Los proyectos piloto implementados por el Gobierno resultan insuficientes para garantizar la restitución de las tierras

8.9 Las víctimas no disponen de información adecuada para exigir el derecho a la restitución de sus tierras

8.10 Los derechos sobre la tierra de los poseedores, tenedores y las mujeres en situación de desplazamiento aún carecen de garantías

8.11 Las víctimas que reclaman la restitución de sus tierras no cuentan con garantías para su derecho a la vida

9. Conclusiones y recomendaciones

Informe sobre el derecho a la restitución de las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia

Presentación

La Comisión Colombiana de Juristas –CCJ- trabaja por la promoción de los derechos humanos y del derecho humanitario, y la utilización de instrumentos internacionales de protección de los mismos. Entre sus actividades se encuentra la publicación periódica de informes sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia.

En este marco, la CCJ ha contribuido al monitoreo de la situación del desplazamiento forzado y de la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos así como de las recomendaciones internacionales en la materia, participando en la preparación de informes temáticos de seguimiento dirigidos al Representante Especial del Secretario General sobre los derechos de las personas internamente desplazadas y a otros órganos temáticos de las Naciones Unidas, lo mismo que a la Corte Constitucional colombiana.

En consideración al agravamiento de la situación del desplazamiento en Colombia y continuando con el monitoreo de dicho fenómeno, la CCJ preparó el presente *Informe sobre el derecho a la restitución de las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado*. El documento tiene el propósito de brindar información acerca del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, en particular sobre la aplicación de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* y los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*, al igual que sobre la aplicación de las recomendaciones en la materia, en los años 2007 a 2009.

El primer capítulo del informe presenta un breve panorama sobre la situación del desplazamiento forzado en Colombia. En el segundo capítulo se exponen las características y modalidades del despojo de las tierras.

El capítulo tercero del documento contiene un recuento de las obligaciones estatales de garantizar el derecho a la tierra, que están contenidas en los instrumentos internacionales de protección y el capítulo cuarto expone la normatividad interna que reconoce el derecho a la tierra.

El capítulo quinto del informe se ocupa de suministrar información sobre la promulgación de normas internas contrarias al derecho a la tierra, que comprenden el marco normativo de la negociación con los grupos paramilitares y las leyes que vulneran los derechos sobre la tierra de la población campesina y las personas desplazadas, lo mismo que el derecho sobre los territorios ancestrales de las poblaciones afrocolombianas e indígenas. Asimismo, el capítulo seis explica la funcionalidad de la política de militarización y “seguridad democrática” con respecto a las vulneraciones del derecho a la tierra.

Por otra parte, el capítulo siete se ocupa de la cooperación en materia de tierras brindada al Estado colombiano por órganos internacionales especializados. El capítulo ocho examina el cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano con relación al derecho a la tierra.

Por último, el documento presenta un conjunto de conclusiones y recomendaciones dirigidas al cumplimiento de la obligación estatal de garantizar el derecho de restitución de los bienes de la población en situación de desplazamiento en Colombia.

1. Panorama del desplazamiento forzado en Colombia

El desplazamiento forzado es una de las principales manifestaciones de la crisis de derechos humanos en Colombia que afecta una población estimada de hasta 4.360.000 personas, cifra que lo coloca como el segundo país con mayor número de personas desplazadas en el mundo, después de Sudán¹. Las cifras oficiales subestiman la magnitud del desplazamiento ya que reportan solamente 2.977.424 personas desplazadas². En muchos casos las autoridades no registran a todas las víctimas de los desplazamientos intraurbanos e intraveredales, ni los desplazamientos causados por los grupos paramilitares y por la Fuerza Pública, ni los causados por las fumigaciones aéreas de cultivos de uso ilícito. Tal como lo ha indicado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –Acnur-, las fallas en el sistema de registro gubernamental se presentan desde el momento mismo de la declaración de los desplazamientos individuales y en la valoración de esas declaraciones, por parte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-, lo mismo que en el registro de desplazamientos masivos y retornos³.

En Colombia el desplazamiento forzado es consecuencia directa de las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, cometidas por todas las partes del conflicto armado interno. El reclutamiento forzado y la utilización de niños y niñas en las hostilidades, el uso de minas antipersona, así como el involucramiento de la población civil en las hostilidades son causas del desplazamiento. Adicionalmente, una serie de acciones llevadas a cabo por la Fuerza Pública que afectan a la población civil son causas del desplazamiento forzado, tales como las actividades militares en lugares habitados por las comunidades, lo que genera temor en la población civil ante la inminencia u ocurrencia de combates; las restricciones a la movilidad y al tránsito de víveres para la población civil, el desarrollo de programas de erradicación y sustitución de cultivos que involucran operaciones militares y que con frecuencia son atacadas por los grupos guerrilleros. Tal como lo ha

¹ Internal Displacement Monitoring Centre, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2008*, April 2009, page 13.

² Acción Social, Subdirección de Atención a la Población Desplazada, Registro Único de Población Desplazada –RUPD-. Esta cifra comprende la población en situación de desplazamiento registrada en el RUPD entre 1997 y marzo de 2009. Cuadro resumen anualizado, Personas y hogares desplazados por año de Expulsión, Recepción y de Declaración. Disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20junio%20de%202009.htm>

³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados .Acnur-, *Balance de la Política Pública para la Atención Integral del Desplazamiento Forzado en Colombia Enero 2004 – abril 2007*, Bogotá D.C., agosto de 2007, pág. 199.

reconocido el Acnur, la impunidad sobre el delito de desplazamiento forzado también se encuentra entre las causas del desplazamiento forzado⁴.

Aunque prevalecen los desplazamientos individuales y familiares, en 2007 y 2008 ocurrieron gran número de desplazamientos masivos⁵ ocasionados por operaciones militares y enfrentamientos armados; fumigaciones aéreas de cultivos por parte de la Fuerza Pública; violaciones a los derechos humanos cometidas por la Fuerza Pública y grupos paramilitares; infracciones al derecho humanitario por parte de todas las partes del conflicto armado, tales como el uso de minas antipersona y el reclutamiento y utilización de niños y niñas en las hostilidades⁶.

En 2007 y 2008 fueron frecuentes los desplazamientos masivos de comunidades afrocolombianas y de pueblos indígenas. En 2008 el Gobierno inscribió en su registro 9.831 indígenas y 33.519 afrocolombianos desplazados⁷.

En muchas ocasiones los desplazamientos son provocados con el propósito de desalojar y despojar a las poblaciones rurales de sus tierras. Así lo advirtió el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, luego de su misión a Colombia realizada en 2006:

“(...) [A]lgunas de las causas subyacentes de los desplazamientos y de muchos de los obstáculos para encontrar soluciones duraderas guardan relación con cuestiones relativas a la propiedad de la tierra y a títulos de propiedad que no han sido solucionadas adecuadamente durante décadas. Los desplazados tienen la impresión generalizada de que no hay voluntad de devolverles la tierra y demás bienes y, en algunas regiones del país, sospechan que aunque la causa original de los desplazamientos podía haber sido el conflicto armado, la apropiación de las tierras por parte de grandes empresas era, cuando menos, un efecto colateral, si no parte de una política de desplazamiento forzado. Se denunció ante el Representante la ocupación ilegal de tierras, bien mediante la transferencia de títulos bajo coacción por una compensación financiera mínima o mediante su falsificación. Asimismo, se denunciaron muchos casos de adquisición de tierras indígenas y propiedades colectivas afrocolombianas en violación del artículo 60 de la Constitución de Colombia y la Ley N° 70.

De hecho, en el informe de la Procuraduría se indica que Acción Social informó de que durante los últimos diez años se habían abandonado más de 6 millones de hectáreas de tierra agrícola”⁸.

⁴ *Ibidem*

⁵ Entre enero y junio de 2008, la CCJ tuvo conocimiento de la ocurrencia de al menos 26 desplazamientos masivos a partir de fuentes de prensa y denuncias de organizaciones sociales y de derechos humanos.

⁶ Comisión Colombiana de Juristas, *V Informe de Seguimiento a la aplicación en Colombia de las Recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas (enero – junio de 2008)*, mimeo, marzo de 2009, págs. 2 y 3.

⁷ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, “Minoría étnica según tipo de desplazamiento y año de salida” <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20feb%2028%20de%202009.htm>

⁸ Naciones Unidas, Consejo de Derechos humanos, Cuarto período de sesiones. *Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin, Adición Misión a Colombia*. A/HRC/4/38/Add. 3 24 de enero de 2007, párr. 53.

El Acnur ha manifestado su preocupación porque, más allá de la polémica de las cifras, los desplazados en Colombia no tienen todavía acceso a tierras y los retornos no pueden ser masivos porque no están dadas las condiciones de seguridad⁹.

Además de la dimensión que ha alcanzado el desplazamiento, los derechos humanos de las personas desplazadas en Colombia carecen de garantías, razón que llevó a la Corte Constitucional a declarar *“la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales”*¹⁰.

De acuerdo la sentencia T-025 de 2004 a través de la cual se declaró el *“estado de cosas inconstitucional”*, las omisiones estatales comprenden, entre otros aspectos, la protección de las tierras abandonadas por las personas desplazadas, ya que *“[t]ampoco se han implementado los mecanismos que protegen la propiedad o la posesión de las tierras de las personas desplazadas”*¹¹.

En el mismo fallo, la Corte señala los aspectos concretos de la omisión estatal en la protección de las tierras cuando advierte que: *“los sistemas de registro no incluyen información acerca de las tierras abandonadas por los desplazados”*¹²; y que *“no han sido implementadas las políticas de protección de la posesión o la propiedad de los bienes abandonados por causa del desplazamiento, o los programas dirigidos a la adjudicación de tierras”*¹³.

Los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado tampoco cuentan con garantías. La Corte Constitucional ha señalado que no se han cumplido las obligaciones establecidas en los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas de las Naciones Unidas*, ante lo cual ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR- cumplir con sus obligaciones de garantía la restitución de los bienes rurales y urbanos de la población desplazada¹⁴.

2. El despojo de tierras de las víctimas presenta diversas modalidades

Con frecuencia, los desplazamientos forzados y el despojo de las tierras están precedidos por amenazas de muerte, asesinatos, masacres y desapariciones forzadas. Los distintos factores que contribuyen al despojo de las tierras así como las distintas modalidades de despojo de las

⁹ *Colombia, segundo en desplazados*, diario El Tiempo, junio 17 de 2008, págs. 1-6.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, Bogotá, DC., enero 22 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-821 de 2007, M.P.: Catalina Botero.

tierras han sido objeto de preocupación desde los años 90, cuando el desplazamiento forzado en Colombia comenzó a ser denunciado y monitoreado por la comunidad nacional e internacional.

El Acnur ha seguido con atención el fenómeno del despojo de las tierras y ha identificado las diversas formas de afectación de los derechos sobre las tierras como consecuencia del desplazamiento forzado¹⁵:

- a) Las personas desplazadas no pueden cumplir sus obligaciones crediticias, razón por la cual están frente al riesgo de perder sus bienes como resultado de la acción de la justicia.
- b) Los bienes abandonados pueden ser ocupados por terceros, tanto de buena como de mala fe, quienes pueden beneficiarse de la explotación temporal de éstos o pueden pretender convertirse en propietarios de los mismos, a través de la prescripción adquisitiva.
- c) Las personas desplazadas enfrentan dificultades para probar su posesión sobre los bienes abandonados.
- d) Los grupos armados no estatales propician el poblamiento de las tierras abandonadas por parte de sectores afines a sus proyectos económicos y políticos.
- e) El conflicto armado y la acción de los actores armados producen cambios en el valor de la tierra, lo cual genera el interés por beneficiarse de tales variaciones en el valor de la tierra, llevando en muchos casos a la población a vender sus propiedades a un menor precio.
- f) Los proyectos de infraestructura y de desarrollo económico generan presiones que, en una situación de conflicto armado, incrementan los riesgos de desplazamiento y el impacto del mismo sobre la población, en la medida en que existe el interés de aprovecharse del mayor valor que la tierra adquiere en virtud de los proyectos. La vulnerabilidad generada por la violencia y el desplazamiento, limita la capacidad de de las comunidades para definir la vocación productiva del territorio y sus expectativas de explotación, con lo que se facilitan usos de la tierra no definidos por ellas mismas. Asimismo, el desplazamiento favorece la explotación por parte de terceros de los territorios de propiedad colectiva de pueblos indígenas y comunidades afro colombianas.
- g) La existencia de derechos no inscritos y la indefinición en territorios colectivos afrocolombianos e indígenas facilitan los procesos de apropiación y explotación de las tierras y del territorio, situación que aumenta el riesgo de desplazamiento.

Como consecuencia de las anteriores formas de afectación de los derechos, una gran extensión de las tierras abandonadas por la población desplazada se encuentra en manos de ocupantes de mala fe, como paramilitares, los testaferros de estos, algunos ganaderos y algunas empresas de

¹⁵ Acnur, citado *supra* en Nota 3, págs. 152 y 153.

cultivos agroindustriales como palma aceitera. Otras tierras han cambiado de dueño bajo presión o a través de diligencias administrativas fraudulentas y se encuentran en manos de testaferros de los paramilitares o han sido vendidas a terceros de buena fe. Finalmente, algunos predios se encuentran ocupados por ocupantes de buena fe, como campesinos sin tierra y personas desplazadas de otras regiones¹⁶.

Mientras que otros diagnósticos hacen una aproximación más integral de la problemática en el contexto de la crisis de derechos humanos y conflicto armado, los diagnósticos gubernamentales abordan el problema del despojo de tierras por fuera del contexto de conflicto armado, de graves violaciones a los derechos humanos y de impunidad para dichas violaciones.

A continuación se resumen las tipologías de despojo de tierras propuesta por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las tipologías propuestas por el Área de Memoria Histórica de la CNRR.

2.1 Tipologías del despojo de tierras reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Con base en la información de las consultas presentadas por las víctimas del desplazamiento acerca de sus derechos sobre las tierras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural elaboró un “Documento diagnóstico 2008”¹⁷, en el que reconoce la existencia de ocho tipologías de despojo de tierras:

- a) Desplazamiento de propietarios: Personas con titularidad del derecho de dominio¹⁸ sobre los predios que han perdido la posesión material sobre los mismos predios como consecuencia del desplazamiento forzado.
- b) Transferencias forzadas de dominio que se refieren a casos de víctimas que fueron objeto de la comisión de lesión enorme¹⁹ y el uso de la fuerza como vicio del consentimiento²⁰ para transferir el derecho de dominio sobre sus tierras.

¹⁶ “Las Caras del Despojo de Tierras”, Boletín Hechos del Callejón, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, no 47, junio de 2009, pág. 16.

¹⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Programa de Consultas en Recuperación de Tierras –Conret, *Documento Diagnóstico 2008*, pág. 7, Disponible en http://www.minagricultura.gov.co/archivos/diagn.ostico_conret_2008.pdf

¹⁸ En su Artículo 669 el Código Civil Colombiano establece que “[e]l 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”. Comprende el dominio radical, que puede recaer sobre la sustancia misma de la cosa, y el dominio de usufructo que recaer sobre el uso o sobre los frutos. El derecho de propiedad es un derecho perfecto, pues por él, todo propietario puede reclamar o defender la posesión de la cosa y disponer plenamente de su utilidad y aun de su substancia.

¹⁹ La “lesión enorme” es una figura jurídica a la que puede recurrir un comprador o vendedor para exigir que se rescinda un contrato de compraventa, cuando el valor del contrato difiere desproporcionadamente del valor real. El Código Civil en su Artículo 1947 establece que “[e]l vendedor sufre lesión enorme cuando el precio que recibe es inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende; y el comprador a su vez sufre lesión enorme, cuando el justo precio de la cosa que compra es inferior a la mitad del precio que paga por ella”.

- c) Ventas falsas en los casos en los que la escritura o el registro son documentos falsos.
- d) Caducidad administrativa en los casos en los que ha ocurrido desplazamiento forzado y abandono y despojo de predios adjudicados por parte del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora –, lo que generó declaratorias de caducidad y revocatorias de las resoluciones de adjudicación, con segunda adjudicación a un tercero por parte del Incora.
- e) Desplazamiento forzado de poseedores y ocupantes de un bien baldío durante un determinado tiempo, quienes no habían iniciado trámites judiciales de declaración de pertenencia por haber adquirido el bien por prescripción²¹.
- f) Informalidad de la propiedad: Se trata de casos de compraventa de predios sin cumplimiento de las solemnidades, venta de posesiones o venta de derechos gerenciales.
- g) Despojo de bienes inadjudicables, imprescriptibles, inembargables tales como, parques naturales, zonas de riego, costas desiertas o islas marítimas.
- h) El Ministerio de Agricultura agrupa en una tipología llamada “varios” a las situaciones que no corresponden exactamente a situaciones de despojo. Por ejemplo, casos de expansión territorial indígena y procesos de retorno que encuentran terceros ocupantes en los predios abandonados como consecuencia del desplazamiento.

El diagnóstico del Ministerio presenta serias limitaciones para su utilización como insumo en el diseño de una política de restitución de bienes, puesto que ignora aspectos claves del fenómeno masivo del despojo de las tierras que obstaculizan de manera determinante cualquier acción tendiente a garantizar la restitución de las tierras a las víctimas, como por ejemplo la existencia de una estrategia paramilitar de despojo que incluye prácticas de testaferrato. El Ministerio tampoco incluye en su diagnóstico la responsabilidad en el despojo de sectores económicos y políticos interesados en apropiarse y explotar las tierras despojadas.

Además, dicho diagnóstico no toma en cuenta la existencia del conflicto armado, la presencia de los grupos paramilitares en los lugares de expulsión de la población desplazada, la influencia de estos grupos sobre las decisiones de las autoridades y la responsabilidad de las autoridades en los hechos de despojo.

²⁰ Los “vicios del consentimiento” se refieren a la coacción ejercida sobre la voluntad de una persona, sea por fuerza material o por amenazas, para determinarla a consentir en un acto jurídico. Los vicios de que puede adolecer el consentimiento, son error, fuerza y dolo. La fuerza, o violencia física, existe cuando se emplea contra el sujeto *“una fuerza irresistible”*. Existe la intimidación o violencia moral existe *“cuando se inspire a uno de los agentes, un temor fundado de sufrir un mal inminente y grave en su persona, libertad, honra o bienes, o de su cónyuge, descendientes o ascendientes, legítimos o ilegítimos”*.

²¹ En la legislación colombiana está establecido el proceso de *declaración de pertenencia*, para invocar la prescripción adquisitiva de dominio dentro de la pretensión procesal. De acuerdo con el numeral 10 artículo 407 del Código de procedimiento civil, dispone en su numeral 10 que *“[L]a declaración de pertenencia puede ser pedida por todo aquel que pretenda haber adquirido el bien por prescripción.”*

2.2 Tipología de despojo propuesta por el Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR-

El Área de Memoria Histórica de la CNRR desarrolló una investigación especializada acerca del despojo en el marco del conflicto armado, que, entre otros aspectos, tiene el valor de abordar los medios empleados por los perpetradores del despojo, así como los usos dados a las tierras despojadas.

En ese sentido, el estudio del Área de Memoria Histórica da cuenta de la diversidad y complejidad del despojo de las tierras en Colombia: “[l]as causas, las consecuencias y las modalidades del despojo varían de un caso a otro, aún dentro de una misma región y en una misma época”²². Dicho trabajo señala que el despojo de tierras suele “combinar de manera compleja y variable la coerción física con la movilización de recursos legales –judiciales, administrativos y políticos-, o bien pueden caracterizarse por el uso preferencial de uno de estos instrumentos. Igualmente, para cada caso puede encontrarse que el despojo de la población rural y, subsecuentemente, la apropiación de sus tierras por parte de actores armados y sus aliados económicos, obedece a una complicada conjunción de móviles y tipos de aprovechamiento militar, económico y político”²³.

De acuerdo con la complejidad del fenómeno del despojo de tierras, el estudio del Área de Memoria Histórica propone una tipología de las modalidades del despojo de tierras y territorios en Colombia²⁴, la cual consta de las siguientes modalidades:

a. Despojo mediante coerción y violencia sin uso de figuras jurídicas: comprende amenazas de muerte, órdenes de desalojo del territorio bajo amenaza y otras violaciones a la vida e integridad personal de los miembros de las comunidades rurales, al igual que daños a bienes e infraestructura. Además, esta modalidad de despojo incluye prácticas como la destrucción de títulos, documentos y oficinas de registro de instrumentos públicos y notariales; la compra venta forzada y la ocupación y apropiación de predios del Estado.

Frecuentemente, el abandono de las tierras ocurre como consecuencia de las amenazas dirigidas contra toda una comunidad o contra una persona o familia. En otros casos las masacres u homicidios selectivos, lo mismo que la practica de la tortura y la violencia sexual por parte de los grupos paramilitares generan terror en las comunidades y el consecuente desplazamiento forzado con abandono de las tierras.

El Área de Memoria Histórica también da cuenta de la destrucción de documentación oficial en la que se establece el ordenamiento jurídico de la propiedad, con el objetivo de eliminar el registro sobre las relaciones de propiedad de la tierra, prácticas que suelen ser complementarias

²² Área de Memoria Histórica, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Línea de Investigación Tierra y Conflicto, “El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación Conceptual”, Bogotá, julio de 2009, pág. 35.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*, págs. 36 a 53.

al despojo materia de las tierras por medio de la violencia y/o la falsificación de títulos de propiedad. Esta modalidad es ilustrada por las acciones de los grupos paramilitares:

“[...] En Valledupar, zona de influencia del Bloque Norte, cuyos jefes eran Salvatore Mancuso y Jorge 40, el 29 de enero de 2006 se prendió fuego a 20.000 folios. Las autoridades están seguras de que se pretendía borrar evidencia. Además de esto se está investigando el móvil de los asesinatos de dos funcionarios, Oscar A. Moreno y Marta I. de Sánchez, respectivamente de Oficinas de Instrumentos Públicos de Sucre y Valle de Cauca. Marta Sánchez había descubierto una red de testaferrato con bienes de un conocido narcotraficante y de un paramilitar. Según la investigación, en esa oficina se han hallado casos de familias a las que les figuran bienes por 17.000 millones de pesos. En julio de 2006, un jefe de registro de un pueblo de Antioquia fue trasladado ante las amenazas de muerte de un líder paramilitar.”²⁵”

b. Uso ilegal de figuras jurídicas e instituciones, con o sin coerción y violencia: Esta categoría incluye cuatro modalidades:

- Actos ilegales de enajenación entre particulares, tales como la compra venta de propiedades y mejoras, el arrendamiento con o sin contrato y el contrato de usufructo.
- Vía de hecho administrativa, que comprende la adjudicación de derechos sobre la tierra de manera ilegal; revocatoria de resolución de adjudicación a campesinos beneficiarios de reforma agraria y readjudicación de predios a los victimarios o sus testaferros; y la adjudicación fraudulenta en zonas de colonización.
- Vía de hecho judicial, que consiste en la adjudicación de derechos sobre las tierras mediante sentencias judiciales.
- Falsificación de títulos de propiedad y escrituras realizada mediante coerción para obtener del propietario la firma de documentos en blanco.

c. Otras modalidades de despojo de tierras identificadas por el Área de Memoria Histórica son las siguientes:

- Embargo y remate de propiedades abandonadas por parte de entidades financieras y empresas de servicios públicos a través de procesos judiciales.
- Intercambio de propiedades.

²⁵ Comisión Colombiana de Juristas, *Revertir el desplazamiento forzado. Protección y restitución de los territorios usurpados a la población Desplazada en Colombia. Obstáculos y desafíos para garantizar el derecho al patrimonio de la población desplazada en Colombia* Bogotá, Colombia, diciembre de 2006, pág. 30 Disponible en <http://www.coljuristas.org/Portals/0/Revertir%20el%20destierro%20forzado%202.pdf>

- Abandono y apropiación de predios de propiedad del Estado, tales como baldíos, manglares, ciénagas y predios en extinción de dominio; y la apropiación de predios sin que medie transacción comercial alguna.
- Usufructo de predios abandonados sin apropiación por parte de vecinos o de campesinos desplazados.
- Compra de derechos de propiedad a partir de la adquisición de deudas e hipotecas: los propietarios son presionados por los paramilitares o empresarios para vender la deuda o los derechos de propiedad de predios hipotecados.

La investigación del grupo de Memoria Histórica de la CNRR es un valioso aporte para el reconocimiento y diagnóstico de las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado. Es necesario que se garantice la continuidad de la su línea de investigación sobre tierra y conflicto de manera que sus hallazgos contribuyan al conocimiento de la verdad sobre el despojo de las tierras y a la formulación de una política pública que contribuya a la protección de las tierras y territorios de las comunidades desplazadas o en riesgo de desplazamiento y al diseño de un política pública que garantice efectivamente el derecho de restitución de las tierras y viviendas de las víctimas.

3. Los instrumentos internacionales de protección reconocen el derecho a la restitución de las tierras de las personas internamente desplazadas

Las Naciones Unidas han reconocido el derecho a la restitución de los bienes de la población desplazada a través de dos instrumentos de protección. Los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*²⁶, los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*²⁷ establecen la obligación del Estado de garantizar de manera eficiente la protección de los derechos sobre la tierra, la propiedad y el patrimonio de las personas en situación de desplazamiento. Asimismo otros instrumentos internacionales señalan las obligaciones estatales con relación al derecho a la tierra. Dichos instrumentos son el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes²⁸, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas²⁹, la Convención

²⁶ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 54º periodo de sesiones, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, Adición Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, E/CN.4/1998/53/Add. 2*, 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2*, 11 de febrero de 1998.

²⁷ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 57º periodo de sesiones. *Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sérgio Pinheiro - Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*, E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

²⁸ Ley 21 de 1991 *Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.*

²⁹ Naciones Unidas, Sexagésimo primer período de sesiones, Informe del Consejo de Derechos Humanos *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, A/61/L.67, septiembre 7 de 2007.

Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial³⁰ y los Principios Internacionales sobre la Lucha contra la Impunidad³¹.

Los instrumentos internacionales citados hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano, ya que, tal como lo ha reiterado la Corte Constitucional “*hacen parte del bloque de constitucionalidad, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política*”³².

3.1 Los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* reconocen el derecho a la protección y restitución de las tierras

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos reconocen los derechos de las víctimas del desplazamiento sobre sus propiedades y posesiones, lo mismo que las respectivas responsabilidades estatales: el Principio Rector no 21 señala que las propiedades y posesiones de las personas desplazadas disfrutarán de protección en toda circunstancia, particularmente contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

En el mismo sentido, el Principio Rector no 29 establece que las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan retornado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Este Principio también señala que, en caso de que la recuperación de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas resulte imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

3.2 Los *Principios sobre la Restitución de las Viviendas, Tierras y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas* desarrollan el contenido de los derechos de las víctimas

Estos Principios sobre la Restitución constituyen un avance en la protección, ya que desarrollan el contenido del derecho y la garantía y protección del mismo a favor de las personas que se encuentran en condición de desplazamiento y que han sido despojadas arbitrariamente de sus bienes y propiedades, cuya restitución debe garantizarse independientemente de la decisión que tomen las víctimas de retornar o no a los lugares de origen.

³⁰ Naciones Unidas, *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Ratificada por Colombia el 2 de septiembre de 1981.

³¹ Comisión Colombiana de Juristas, *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones. Compilación de documentos de la Organización de las Naciones Unidas*. Bogotá, Colombia, enero de 2007.

³² En la sentencia T-327 de 2001, la Corte Constitucional señaló que “[l]a interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores del Desplazamiento interno”. La Corte también señaló que los Principios Rectores “*son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad*”.

Igualmente los Principios sobre la Restitución aportan un marco para el tratamiento que se debe dar a las cuestiones jurídicas y técnicas relativas a la protección y restitución de viviendas, tierras y patrimonio en situaciones de desplazamiento, cuando las personas afectadas se hayan visto privadas de forma arbitraria o ilegal de sus bienes, tierras o viviendas. Dicho marco señala un conjunto de obligaciones estatales acordes con los estándares internacionales acerca de la manera en que se deben establecer mecanismos legales y procedimientos judiciales para responder adecuadamente al reclamo justo de propietarios, poseedores y ocupantes que han sido víctimas del desplazamiento forzado.

Además, estos Principios establecen que los Estados deben otorgar prioridad al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva, precisando que el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo, y que es independiente de que las personas desplazadas y refugiadas retornen a sus lugares de origen.

3.3 Los *Principios para la protección y la promoción de los Derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* contemplan las medidas de restitución en el ámbito del derecho a obtener reparación

El derecho a obtener reparación está reconocido en los *Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. Dichos Principios determinan que toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar a la víctima y el derecho de dirigirse contra el autor de la violación (Principio no 31).

Asimismo, en el ámbito de aplicación del derecho a obtener reparación el Principio no 34 reconoce la totalidad de los daños sufridos por las víctimas, y contempla entre otras, las medidas de restitución:

“El derecho a obtener reparación deberá abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por las víctimas; comprenderá medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción según lo establece el derecho internacional”³³.

3.4 El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo reconoce los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ratificado por Colombia³⁴, reconoce que el concepto de tierra o territorio comprende la totalidad del hábitat que una comunidad o pueblo utiliza y

³³ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 61º período de sesiones, *Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad Adición Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add. 1, 8 de Febrero de 2005.

³⁴ Ley 21 de 1991 citado *supra* en Nota 28.

cuida, así como la tierra que sus miembros poseen o usan a título individual, como por ejemplo los lotes de la vivienda (Artículo 13).

Asimismo, el Convenio 169 en su Artículo 14 establece la obligación estatal de reconocimiento del derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas o tribales; y de adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar dichos derechos. Las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos interesados corresponden a las tierras que han habitado desde tiempo inmemorial y que han utilizado y administrado mediante sus prácticas tradicionales.

El Convenio en su Artículo 16 establece la prohibición de trasladar a los pueblos indígenas y tribales de las tierras que ocupan, puesto que el desplazamiento de sus territorios tradicionales tiene graves consecuencias para su forma de vida, bienestar e identidad cultural. El mencionado artículo reconoce además el derecho de los pueblos de regresar a las tierras tradicionales cuando cesen las causas que motivaron su desplazamiento.

Por otra parte, en su Artículo 17, el Convenio 169 señala que debe impedirse que personas extrañas a los pueblos indígenas y tribales se aprovechen del desconocimiento de las leyes por parte de los miembros de estas comunidades para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

En el mismo sentido, el Artículo 18 del Convenio establece que la ley debe sancionar apropiadamente a los responsables de toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos indígenas o tribales o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y que los Gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

3.5 La *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* reconoce el derecho a la propiedad y la vivienda sin discriminación

La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, en su Artículo 5 establece la obligación de los Estados de prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos, entre estos los derechos a ser propietario y a la vivienda³⁵.

3.6 La *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* reconoce el territorio tradicional

La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada recientemente por la Asamblea General, reconoce el derecho de estos pueblos sobre sus territorios y la prohibición de su desplazamiento.

La Declaración en su Artículo 8 establece la obligación de los Estados de establecer mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de, entre otros, “[t]odo acto que tenga

³⁵ Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 30.

por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos”³⁶ a los pueblos indígenas, al igual que de “[t]oda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos”³⁷.

De igual manera, en su Artículo 10, la Declaración establece que “[l]os pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso”³⁸.

El Artículo 26 de la Declaración señala que los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido; y que estos pueblos tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. El mismo Artículo de la Declaración establece la obligación de los Estados de asegurar el reconocimiento y protección jurídicos de las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas, con respeto a las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de dichos pueblos.

Para los propósitos del presente informe, resulta de gran relevancia que la Declaración, en su Artículo 28, reconoce el derecho a la restitución de los territorios de los pueblos indígenas:

“1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada”³⁹.

En último término, el Artículo 30 de la Declaración protege los territorios de los pueblos indígenas del desarrollo de actividades militares, estableciendo que dichas actividades deben consultarse previamente con los pueblos indígenas.

Es altamente preocupante la abstención de Colombia durante la votación de la Declaración en la Asamblea General de las Naciones Unidas, al igual que las objeciones planteadas a tres de sus artículos: el Artículo 19 que establece la obligación de realizar consultas antes de adoptar medidas legislativas y administrativas que afecten a estos pueblos; el 30 que prohíbe el

³⁶ Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 29.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

desarrollo de operaciones militares dentro de los territorios indígenas sin consulta a los pueblos interesados; y el 32 relativo al derecho a determinar las prioridades para la utilización de sus tierras y recursos, y la obligación de consultar con estos pueblos antes de aprobar cualquier proyecto en sus territorios y de establecer mecanismos eficaces para la reparación justa por los daños causados por dichos proyectos. Tales objeciones contravienen la Constitución Política colombiana.

Como se puede observar, el Estado colombiano está obligado por numerosos instrumentos internacionales de protección a reconocer y garantizar el derecho sobre la tierra y el territorio.

4. El derecho sobre la tierra está reconocido en el ordenamiento jurídico interno pero algunas reformas legislativas han sido contrarias a su garantía

El derecho sobre la tierra de las poblaciones campesina, indígena y afrocolombiana está reconocido en la Constitución Política. Algunas normas desarrollan la Constitución en lo relativo al derecho a la tierra.

No obstante, en los últimos años, precisamente cuando se hizo evidente el fenómeno del desplazamiento forzado, las reformas legislativas, impulsadas a partir de 2002 por el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, han resultado contrarias a la obligación de garantizar dicho derecho a las comunidades rurales.

No obstante, como consecuencia de la importante labor desarrollada por la Corte Constitucional, a partir de 2004 el Gobierno se ha visto obligado a adoptar algunas medidas relacionadas con el derecho a la tierras de las poblaciones rurales y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. La mayoría de estas medidas favorables a los derechos de las víctimas han sido formuladas pero no implementadas efectivamente.

La Constitución Política garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores (Artículo 58). Asimismo, la Carta establece la obligación del Estado de promover y proteger las formas asociativas y solidarias de propiedad (Artículo 58).

De la misma manera, los derechos colectivos a la propiedad sobre el territorio de los grupos étnicos y la propiedad colectiva de los resguardos indígenas están reconocidos por la Constitución Política, en los artículos 63, 72 y 329⁴⁰.

El reconocimiento constitucional de los derechos sobre la tierra fue inicialmente desarrollado en la legislación posterior a la Constitución Política, pero a partir de 2002 el Gobierno

⁴⁰ La Constitución Política en su Artículo 63 establece el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de resguardo. En su Artículo 72 plantea que: “(...) La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica” y el artículo 329 que señala “(...) Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable”.

comenzó a promover la aprobación de leyes contrarias al derecho a la tierra de la población rural y de la población desplazada.

A continuación se presentarán algunas de las normas que desarrollaron la Constitución de manera garantista con respecto al derecho a la tierra. Seguidamente se reseñarán las normas regresivas impulsadas a partir de 2002.

4.1 La legislación reconoce el derecho a la tierra

El derecho a la tierra se encuentra reconocido en la legislación colombiana. A continuación se hará mención de la ley 160 de 1994 y la ley 387 de 1997, las cuales contienen normas que desarrollan la Constitución Política con relación al derecho a la tierra. También se presentarán algunos de los decretos que reglamentan dichas leyes.

4.1.1 La ley 160 de 1994 creó un sistema de reforma agraria basada en subsidios para el acceso a la propiedad de la tierra⁴¹

La ley 160 reconocía el deber constitucional del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina. La ley 160 tenía entre otros, los siguientes dos objetivos:

- Reformar la estructura social agraria y eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los campesinos más pobres, las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales establecido por el Gobierno nacional; y apoyar a la población campesina de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras a través de crédito y subsidio directo (Artículo 1).

- Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento (Artículo 7).

Para conseguir sus objetivos, la ley 160 estableció un subsidio para la compra de tierras como crédito no reembolsable, con cargo al presupuesto del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora –, que se otorgaba por una sola vez al campesino sujeto de la reforma agraria (Artículo 20), equivalente al 70% del valor correspondiente a la respectiva unidad agrícola familiar (Artículo 21). Los beneficiarios del subsidio eran los campesinos no propietarios de tierras en condiciones de pobreza y marginalidad o que derivaran sus ingresos de la actividad agropecuaria. La ley establecía criterios de selección preferencial a la situación de las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se encontraban en estado de desprotección social y

⁴¹ Ley 160 de 1994 *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.*

económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carecieran de tierra propia o suficiente (Artículo 24).

La ley 160 responsabilizaba al Incora de dotar a las comunidades indígenas de las tierras indispensables para su adecuado asentamiento y desarrollo, y además de llevar a cabo el estudio de los títulos que aquellas presentaran con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos. Con tal objeto, el Incora estaba facultado para constituir o ampliar resguardos indígenas y proceder al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenecieran a la respectiva parcialidad; y para reestructurar y ampliar los resguardos indígenas de origen colonial (Artículo 85).

Aunque el subsidio otorgado no cubría la totalidad del precio de la tierra adjudicada a los campesinos, la ley 160 estaba enfocada a garantizar el acceso a la tierra de los campesinos pobres y a promover la economía campesina.

Posteriormente, el Incora reglamentó la ley en lo relativo al acceso a la tierra de los campesinos desplazados, mediante el acuerdo 018 de 1995⁴², el cual estableció como criterios de selección para beneficiarios pertenecientes a la población desplazada, los cuales definió como personas que residieran en centros urbanos y hubieran sido desplazadas del campo por razones de violencia (Artículo 1), que carecieran de tierras propias, que el aspirante fuera titular del dominio de una parcela minifundiaria; que se trate del poseedor, ocupante o tenedor de un terreno cuya extensión sea igual o equivalente a una unidad agrícola familiar; que no exista la posibilidad de ejercer directamente la posesión o usufructo sobre tales tierras, por causa del desplazamiento forzoso (Artículo 3).

Asimismo, el acuerdo 018 establecía la obligación del Incora de prestar a las personas desplazadas la asesoría necesaria para la recuperación del predio y los derechos que sobre él le correspondan, sin perjuicio de que promueva su negociación en el mercado de tierras, o ejerza el derecho preferencial de compra o autorice su venta, de conformidad con la ley (Artículo 3).

Como se expondrá más adelante en este documento, la ley 160 de 1994 fue reformada por la ley 812 de 2003

⁴² Acuerdo 018 de 1995 del Incora Por el cual se establece el reglamento especial de dotación de tierras para las personas que tengan la condición de desplazados forzosos por causa de la violencia.

4.1.2 La ley 387 de 1997 estableció las obligaciones estatales para proteger las tierras abandonadas por las víctimas del desplazamiento forzado y para garantizar el derecho de restitución⁴³.

Colombia cuenta con una amplia normatividad para la atención a la población desplazada. En primer lugar, la ley 387 de 1997 contiene disposiciones para prevenir y responder al desplazamiento forzado, y ordena la adopción de medidas relativas al registro, protección y restitución de las tierras abandonadas por la población desplazada.

La ley 387 ordena al Gobierno nacional promover 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. Dichas medidas deben permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del Gobierno, entre otros a los programas relacionados con el Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino creado por la ley 160 de 1994 (Artículo 17). Asimismo, la ley 387 en su Artículo 19, estableció que el Incora (actualmente Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural –Incoder-) tiene la obligación de:

- 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.
- Llevar un registro de los predios rurales abandonados por la población desplazada e informar a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.
- Crear un programa que permita al Incora (actualmente Incoder) recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país. Este programa correspondería a la alternativa del reasentamiento para la población desplazada.
- Implementar programas y procedimientos especiales para la adjudicación de tierras en las zonas de expulsión de población desplazada, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a dicha población.

Por otra parte, la ley 387 ordena al Gobierno la formulación del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, el cual debe incluir la creación y aplicación de mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación

⁴³ Ley 387 de 1997 *por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.*

de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados (artículo 10).

Las medidas ordenadas por la ley 387 han sido adoptadas de manera muy precaria por el Estado, como se señaló anteriormente en este documento. Con respecto a las medidas para garantizar el derecho a la tierra de la población desplazada, la creación de programas y procedimientos especiales para la adjudicación de tierras se han limitado a la aplicación de algunas de las disposiciones del acuerdo 018 de 1995 del Incora en materia de asignación de tierras y del subsidio del 70% del precio del predio, con lo cual se posibilitó el reasentamiento con acceso a la tierra de algunas comunidades en Cundinamarca y Tolima⁴⁴.

4.1.3 El decreto 2007 de 2001 reglamentó la ley 387 en lo relativo a la protección de la tierra de la población desplazada o que se encuentra en riesgo de desplazamiento⁴⁵

El decreto 2007 de 2001 reglamentario de la ley 387, contiene medidas encaminadas a la protección de los bienes en aquellas regiones donde se ha emitido la declaratoria de riesgo inminente de desplazamiento o desplazamiento forzado, conocidas como “ruta de protección colectiva”. Además, el decreto adopta una serie de medidas relacionadas con el derecho a la tierra de la población desplazada: para el acceso a bienes inmuebles de manera temporal o definitiva.

En lo concerniente a la protección de las tierras, el decreto 2007 dispone que, durante los períodos en que se haya hecho declaratoria de riesgo de desplazamiento, a través de un inventario, se establezcan los predios que podrían verse afectados, las personas que ostentan titularidad de derechos bien sea en calidad de propietaria, poseedora o por cualquier otro vínculo con el bien que podría verse amenazado con el abandono. La entidad encargada del registro de transacciones sobre los bienes, debe estar al tanto de los inmuebles incluidos en zonas de declaratoria de riesgo para que se abstenga de inscribir enajenaciones o cualquier otro trámite de transferencia de la propiedad. El decreto también establece la autorización de parte del Comité Municipal o Departamental de Atención a la población desplazada, como requisito previo para que pueda realizarse la enajenación de bienes rurales, que deberá ser exigida por el registrador de instrumentos públicos del lugar a fin autorizar la inscripción de la transacción.

Como se verá más adelante en este documento, la protección de las tierras ordenada por el decreto 2007 fue implementada solamente en algunos municipios. En sus primeros años el decreto 2007 fue aplicado experimentalmente mediante un proyecto piloto, en dos municipios, por el Proyecto de Protección de Bienes Tierras y Bienes Patrimoniales de la población

⁴⁴ Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados –GAD–, *Memorias del Primer encuentro de experiencias de reasentamiento agrario ‘Reubicación con dignidad’*, julio de 1998.

⁴⁵ Decreto 2007 de 2001, “*Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación*”.

desplazada de Acción Social –PPTP-⁴⁶. En dicho proyecto ha recaído el desarrollo de la metodología para la identificación de los bienes abandonados por la población desplazada y de los instrumentos para su aplicación. Sin embargo, debido a que a partir de 2002 la política de atención al desplazamiento del gobierno actual se basó en el retorno, las obligaciones relacionadas con el componente de reasentamiento agrario y titulación de tierras a la población desplazada no han sido cumplidas. Por su parte, la política de retorno de la población desplazada no ha integrado medidas de restitución de las propiedades y las posesiones de las víctimas.

4.1.4 El Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada dispuso algunas medidas para garantizar el derecho a la tierra

La ley 387 ordena al Gobierno la formulación del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada. La expedición de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional para lograr la superación del *estado de cosas inconstitucional* con relación a los derechos de la población desplazada hicieron que en 2005 el Gobierno expidiera dicho Plan, cuya versión anterior databa de 1998⁴⁷. Después de la expedición de dicho fallo, el Gobierno expidió el decreto 250 de 2005 por el cual se aprobó un nuevo Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada⁴⁸.

El decreto 250 señala que el Plan está orientado por “un principio restitutivo” y reitera la responsabilidad del Incoder en materia de tierras, en coordinación con las demás entidades del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD-, de implementar los procesos de adjudicación y titulación de predios y demás mecanismos tanto provisionales como definitivos para el acceso a tierras.

Como se demostrará en una sección siguiente, las medidas ordenadas por el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada no han sido plenamente adoptadas, razón por la cual la Corte Constitucional ha emitido órdenes específicas para la reformulación de varios componentes de la política de atención a dicha población, entre los que se encuentra el componente de tierras.

⁴⁶ El Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada es una iniciativa adelantada por la Acción Social, en su calidad de coordinadora del SNAIPD, que originalmente tuvo como principal objeto de intervención la protección de las tierras y territorios afectados por la violencia o el desplazamiento. Su campo de acción también comprende temas relativos a la formalización y restitución de los derechos sobre tierras y territorios abandonados o despojados. Sus actividades consisten en asesoría, capacitación y acompañamiento a entidades públicas, diferentes instancias y comunidades, se ha realizado a través de la formulación y diseño de conceptos, procedimientos, instrumentos, herramientas informáticas, propuestas normativas y estrategias pedagógicas. El proyecto cuenta con financiación del Banco Mundial, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el ACNUR-, la Comisión Europea, la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

⁴⁷ Decreto 173 de enero 26 de 1998, *Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*.

⁴⁸ Decreto 250 de 2005, “*Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones*”.

En la misma línea establecida por el decreto 2007 de 2001, el Plan Nacional no otorga prioridad al reasentamiento de la población desplazada para garantizar soluciones duraderas al desplazamiento. En la implementación del Plan, el gobierno ha dado prioridad a la reubicación de las familias desplazadas en predios de paso o en predios en extinción de dominio⁴⁹ para que sean explotados temporalmente para el sostenimiento económico de esta población. Por lo tanto, dicha solución temporal no garantiza las víctimas la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ni representa una solución a su situación de desplazamiento.

En lo que se refiere a comunidades afrocolombianas e indígenas, el decreto 250 define que las acciones de las entidades del SNAIPD deben orientarse a la constitución, ampliación y saneamiento de sus territorios colectivos. Esta medida también ha tenido una precaria implementación y, por el contrario, el Gobierno ha promovido la aprobación de leyes contrarias al derecho al territorio de las poblaciones afrocolombianas e indígenas, que serán analizadas en la siguiente sección del presente informe.

5. El Gobierno ha promovido reformas legislativas que vulneran el derecho a la restitución de las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado

Como se expuso anteriormente, a partir de 2002 el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe V. ha promovido decididamente reformas legislativas que son contrarias a los derechos sobre la tierra y a la restitución de la misma. Estas reformas que se exponen a continuación se refieren a los acuerdos con los grupos paramilitares, que incluyen la promulgación de normas que no garantizan los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. También hacen referencia a un conjunto de leyes que legalizan el despojo de las tierras de la población desplazada. Algunas de estas normas han sido declaradas inconstitucionales.

A continuación se mencionan dichas normas regresivas para el derecho a la tierra, lo mismo que para el derecho a la restitución de la misma:

5.1 El marco normativo de las negociaciones con los grupos paramilitares legalizó el despojo de las tierras

En diciembre de 2002, el Gobierno inició un proceso de negociación con los grupos paramilitares que no cumplió con los estándares internacionales de derechos humanos. Hasta la fecha, no ha existido la voluntad política necesaria para juzgar a los jefes paramilitares, ni para establecer la verdad sobre el paramilitarismo, la responsabilidad del Estado y de los empresarios privados en su creación y su expansión, ni las responsabilidades en el despojo de las tierras de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas.

⁴⁹ La ley 793 de 2002 *Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio* en su Artículo 1 define la extinción de dominio como “*la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contra prestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular. Esta acción es autónoma en los términos de la presente ley*”.

Los grupos paramilitares continúan siendo los principales violadores del derecho a la vida y causantes de los desplazamientos forzados originados por estos asesinatos, masacres y desapariciones forzadas. Entre la fecha de inicio del prometido cese de hostilidades por parte de los grupos paramilitares el 1° de diciembre de 2002 y el 30 de junio de 2008, la Comisión Colombiana de Juristas ha registrado que por lo menos 4.300 personas han sido asesinadas o desaparecidas por fuera de combate por grupos paramilitares⁵⁰.

El mencionado proceso de negociación inició una etapa de legitimación del paramilitarismo, para lo cual el marco normativo impulsado por el Gobierno, principalmente el decreto 128 de 2003⁵¹ y la ley 975 de 2005⁵², conceden importantes beneficios a los paramilitares, en detrimento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

El decreto 128 de 2003, que concedió una amnistía a los paramilitares que no estén siendo procesados o no hayan sido condenadas, afecta especialmente a las víctimas del desplazamiento forzado porque abrió la posibilidad para que este delito no sea judicializado, ya que un porcentaje mínimo de las denuncias por dicho ilícito, presentadas a la Fiscalía General de la Nación son tramitadas ante los despachos judiciales, se conoce de solamente 11 casos con sentencia⁵³. Por esta vía, muchos paramilitares lograron evadir su responsabilidad en desplazamientos forzados y no aportaron ninguna información sobre los bienes que han usurpado.

Ante esta situación, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-370 de 2006⁵⁴, por la que, producto de una demanda ciudadana de inconstitucionalidad, se ejerció control de constitucionalidad sobre la ley 975 de 2005, dio nuevas luces al marco jurídico. Sí el Gobierno hubiera acatado las órdenes de este fallo, se habrían evitado muchas violaciones a los derechos de las víctimas.

La ley 975 de 2005 señala que el derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las

⁵⁰ Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares - Segundo informe de balance sobre la aplicación de la Ley 975 de 2005*, Bogotá, marzo de 2010, mimeo, pág. 15.

⁵¹ El decreto 128 de 2003 *por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil* permite a todas las personas desmovilizadas que no tienen procesos judiciales o condenas no amnistiables o indultables, no ser investigadas judicialmente. En estos casos, la Fiscalía General de la Nación no indaga más si estas personas tienen información o están involucradas en otros delitos atribuibles al grupo armado en la región donde operaba. Así, todos los crímenes cometidos en los que no exista un proceso penal, o habiéndolo no esté individualizado un paramilitar como presunto autor, quedan en la impunidad. Esta disposición se aplicó a la gran mayoría de los paramilitares desmovilizados.

⁵² Ley 975 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”*.

⁵³ Fiscalía General de la Nación, *Informe de Gestión 2008-2009*. Bogotá, 2009, Pág. 135. Disponible en http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/RendiciondeCuenta/informe_de_gestion_09.pdf. Sin embargo, en la Respuesta del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del 29 de septiembre de 2009, a Derecho de Petición formulado por la Comisión Colombiana de Juristas, este alto Tribunal indicó que tiene conocimiento de 9 sentencias condenatorias y 3 sentencias absolutorias.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Treviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

garantías de no repetición de las conductas⁵⁵. La ley creó el Fondo Nacional de Reparación – FNR⁵⁶, pero este Fondo no garantiza la restitución directa de los bienes, ya que la ley dispuso que al mismo no deben ingresar los bienes entregados por los paramilitares “desmovilizados” para reparar a las víctimas, correspondiendo al Fondo efectuar los pagos de las reparaciones económicas con los bienes que debían entregar los paramilitares y con los recursos que reciba del presupuesto nacional y de donaciones. Por lo tanto, no existe garantía de que el propietario o poseedor de un bien del cual haya sido despojado por los paramilitares beneficiarios de la ley 975 reciba el mismo bien de parte del Fondo, pues el bien en cuestión podría ser entregado a una tercera persona, debido a que tanto la ley 975 como el decreto 4760 de 2005 no fueron concebidos para garantizar la restitución directa de los bienes a la respectiva víctima. Por el contrario, la ley y el decreto establecen un fondo común para efectuar las reparaciones a las víctimas. Por lo tanto, también existe el riesgo de que el bien usurpado a una persona desplazada sea enajenado o fraccionado para realizar acciones de reparación en relación con otras víctimas.

Como se expondrá a continuación, a través de la reglamentación de la ley 975, el Gobierno ha dispuesto medidas contrarias al derecho de restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento forzado.

5.2 Los decretos reglamentarios de la ley 975 de 2005 contienen disposiciones contrarias al derecho a la restitución de los bienes a las víctimas

A través de los decretos reglamentarios de la ley 975, el Gobierno ha desconocido muchas de las disposiciones de la Corte Constitucional que favorecen los derechos de las víctimas, incluyendo la restitución de los bienes.

El decreto 3391 de 2006⁵⁷ es la norma reglamentaria general de la ley 975, ya que trata aspectos como el objeto y ámbito de aplicación de la ley, se establece el procedimiento concreto para que los paramilitares “desmovilizados” obtengan los beneficios otorgados por la ley, y se definen medidas de participación, protección, reparación y reconciliación para las víctimas. En su Artículo 4, el decreto ordena a la Superintendencia de Notariado y Registro –SNR- y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi –Igac- adoptar las medidas necesarias para que esté disponible la información sobre los bienes inmuebles rurales y urbanos que han sido objeto de despojo por parte de los grupos paramilitares.

Pero lo más preocupante del decreto 3391 es que no desarrolló la ley 975 sino que la modificó, contradiciendo de esta manera aspectos esenciales de la sentencia C-370 de 2006 de la Corte Constitucional, al establecer disposiciones que facilitan la impunidad de los crímenes cometidos por los grupos paramilitares y negando los derechos de las víctimas a la verdad, la

⁵⁵ Artículo 8 de la ley 975 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”*.

⁵⁶ Ley 975 de 2005, citado *supra* en Nota 52, Artículo 54.

⁵⁷ Decreto 3391 de 2006 de 2006 *Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 975 de 2005*.

justicia y la reparación, especialmente el derecho a la restitución de los bienes de las personas desplazadas.

Contraviniendo lo dispuesto en la sentencia C-370 de 2006⁵⁸, el decreto 3391 señala que los paramilitares postulados a los beneficios de la ley 975 de 2005 deben informar en las versiones libres solamente sobre los bienes de origen ilícito⁵⁹. Si bien la declaratoria de la existencia de los bienes debe realizarse en la versión libre, esta adquirirá importancia en el incidente de reparación integral, pero continuará dependiendo de la voluntad del paramilitar “desmovilizado” el poner a disposición de la autoridad competente los bienes de su dominio que decida denunciar.

De otro lado, el decreto 3391 de 2006 reproduce el contenido del artículo 8 del decreto 4760 de 2005, al autorizar al Fiscal para que se abstenga de investigar a los testaferros, en aplicación del “principio de oportunidad”, otorgando así amnistía de hecho a los testaferros de los paramilitares. De esta manera, el decreto ignora los casos en los que los testaferros han sido cómplices de crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos por los paramilitares. El Gobierno ha pretendido justificar esta medida afirmando que representa una salida para la devolución de los bienes a las víctimas, pero en realidad permite la usurpación de los mismos al dejar intacta la estrategia del testaferrato, utilizada comúnmente por los paramilitares.

Por las razones expuestas, las víctimas que han sido despojadas de la posesión o propiedad de un bien disponen de escasas posibilidades de intervenir de manera efectiva durante el trámite del procedimiento de la ley 975.

El decreto 4760 de 2005⁶⁰, en su artículo 12, introdujo la entrega de bienes por parte de los “desmovilizados” como medida de reparación colectiva, destinados al desarrollo de proyectos productivos en zonas afectadas por la violencia, que benefician, conjuntamente, a personas desplazadas, campesinos y reinsertados de los grupos paramilitares que carezcan de medios económicos para su subsistencia, lo que constituye una política de “reconciliación forzada”. Adicionalmente, el decreto ordena al Incoder la implementación de programas de asignación de tierras a favor de paramilitares “desmovilizados”. Se trata de predios respecto de los cuales la Dirección Nacional de Estupefacientes logró extinguir de manera definitiva el derecho de dominio que detentaban narcotraficantes y los cuales, en vez de ser destinados a favor de las víctimas del desplazamiento, son asignados a paramilitares supuestamente desmovilizados, quienes están siendo beneficiarios en virtud de una política gubernamental de legalización de los títulos de dominio de predios urbanos y rurales que ellos mismos usurparon a los campesinos.

⁵⁸ En la sentencia C-370 de 2006, numeral 6.4.1, la Corte Constitucional declaró que la implementación de medidas de reparación colectiva no excluye medidas de reparación individual, pues la reparación debe ser integral, esto es, incluir medidas de reparación individual y colectiva, e incorporar concurrentemente prestaciones conducentes a la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y medidas de no repetición.

⁵⁹ Decreto 3391 de 2006 de 2006 citado *supra* en Nota 57.

⁶⁰ Decreto 4760 de 2005 *Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 975 de 2005*, parágrafo 3 del artículo 12.

El artículo 13 del decreto 4760 crea mecanismos para que los tenedores actuales de los predios, en muchos casos los paramilitares o los repobladores a su servicio, mantengan el control sobre los bienes ilícitamente obtenidos. De esta manera se impide que las víctimas promuevan la recuperación de sus bienes, haciendo ineficaces los mecanismos de protección de los bienes abandonados por la población desplazada.

El decreto 4488 de 2005 es complementario del decreto 4760, ya que ordena al Incoder el establecimiento de un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de los “desmovilizados”, en forma individual o colectiva, en el marco del proceso adelantado por el Gobierno Nacional⁶¹. Dicho programa está dirigido a campesinos sin tierra y personas desplazadas, con la condición de que se asocien con “desmovilizados” en la implementación de proyectos agropecuarios comerciales. Este programa de adjudicación de tierras constituye una modalidad de “reconciliación forzada” que coloca a las víctimas en una situación de subordinación y de riesgo, teniendo en cuenta las dificultades existentes para establecer que los paramilitares que se desmovilizaron efectivamente. El impulso de dicho programa contrasta notablemente con la baja efectividad del programa de tierras para población desplazada⁶².

Los decretos reglamentarios de la ley 975 desarrollan lo pertinente a la obligación de parte de los paramilitares “desmovilizados” de entregar los bienes de origen ilícito para que se destinen a la reparación. De otro lado, se considera que la obligación a la reparación tanto individual como colectiva de las víctimas se supedita a la declaratoria de responsabilidad penal en el marco de los procesos de justicia y paz⁶³ y a la denuncia que debe hacer la persona despojada de su bien en el marco del incidente de reparación integral⁶⁴. Igualmente en el decreto 4760, se considera que al “exhortar”⁶⁵ a los paramilitares “desmovilizados” para que hagan la restitución directamente, se podrá conseguir que los bienes usurpados vuelvan a manos de sus propietarios originales.

El mencionado decreto 4670 establece el procedimiento que se debe adelantar para la protección de los bienes que sean mencionados por los desmovilizados, igualmente coloca en cabeza de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR- la creación del Programa de restitución de bienes a través de un trabajo coordinado con las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes⁶⁶ -CRB-.

Por otra parte, el decreto 176 de 2008⁶⁷ desarrolla el marco institucional para el Programa de Restitución de Tierras a través de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes –CRB- y la CNRR. El decreto asignó a las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes la

⁶¹ Decreto 4488 de 2005 *Por medio del cual se establece un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil.*

⁶² Corte Constitucional, auto 008 de 2009, *Ref. sentencia T-025 de 2004 Persistencia del estado de cosas inconstitucional*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶³ Artículo 12, Decreto 4670 de 2005, “*por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005*”

⁶⁴ *Ibidem*. Artículo 14.

⁶⁵ *Ibid.* Parágrafo 1, Artículo 12.

⁶⁶ Decreto 3391 de 2006, citado *supra* en Nota 57, Artículo 4.

⁶⁷ Decreto 176 de 2008, “*Por el cual se reglamentan los artículos 51, numeral. 52.7; 52 Y 53 de la Ley 975 de 2005*”

responsabilidad de propiciar los trámites relacionados con las reclamaciones sobre propiedad y tenencia de bienes en el marco del proceso establecido en el artículo 52 de la ley 975 de 2005, a través de 26 funciones⁶⁸. A pesar de las numerosas funciones asignadas a las Comisiones, estas no incluyen tareas de restitución, puesto que están limitadas al suministro información a las autoridades y la asesoría a las víctimas.

Entre las funciones de las Comisiones Regionales están apoyar a la CNRR en el diseño de un Programa de Restitución de Bienes y a las autoridades en su implementación; promover ante las autoridades correspondientes la entrega de la información para el sistema de registro de predios abandonados; suministrar a las autoridades judiciales la información sobre bienes que no figuren formalmente a nombre de los desmovilizados o que no se encuentren en su poder, al igual que las pruebas que tengan sobre el cumplimiento de la entrega de bienes; e informar a las autoridades judiciales sobre los actos preprocesales de restitución de bienes efectuados por los desmovilizados directamente a las víctimas y sobre incumplimientos de las obligaciones que se le imponen a los condenados

Con relación a las víctimas, las funciones asignadas a las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes comprenden asesoría para solicitar el ingreso al registro único de predios abandonados –Rupta- y en la formulación de solicitudes de medidas cautelares ante la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, sobre los bienes que anuncien que entreguen los paramilitares; orientación en los trámites de sus pretensiones y acompañamiento en el seguimiento de las sentencias en las que se ordene la restitución de bienes.

De acuerdo con la CNRR, para el primer semestre de 2009 se planteó la puesta en funcionamiento, como proyecto piloto, de las cuatro primeras Comisiones Regionales de Restitución de Bienes en Bogotá, Barranquilla (Atlántico), Sincelejo (Sucre) y Medellín (Antioquia)⁶⁹, de las cuales solamente las dos últimas estaban funcionando a la fecha de cierre del presente reporte.

Adicionalmente, mediante el decreto 1290 de 2008 el Gobierno creó el “*Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley*”⁷⁰. En realidad, este decreto no plantea una política de reparación, puesto que las medidas que ordena se fundamentan en el principio de solidaridad del Estado, sin reconocer su responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos que las personas han sufrido, razón por la cual más bien se trata de una oferta de asistencia humanitaria y asistencia social a las víctimas, en lugar de una iniciativa para resarcirlas.

El Programa creado por el decreto 1290 nombra en el Artículo 6 las medidas de restitución de bienes, al mencionar que el Comité de Reparaciones Administrativas dispondrá, “cuando ello

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Informe de Gestión 2005-2008, pág. 25. Disponible en http://www.cnrr.org.co/new/interior_otros/InfGestion2005-2008.pdf

⁷⁰ Decreto 1290 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*”.

fuera posible”, las acciones que permitan regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito, pero sin aclarar en qué consisten dichas acciones ni cuándo es posible realizarlas.

El decreto 1290 establece que la restitución de las tierras a las víctimas se regirá por la normatividad existente y expresamente excluye del Programa de reparaciones por vía administrativa las violaciones derivadas de la comisión de delitos contra la propiedad y el patrimonio⁷¹. Lo anterior significa que no se va a adelantar ninguna acción específica para restituir las tierras como medida de reparación administrativa y que, mientras no exista un Programa de Restitución, para intentar recuperar los predios que les fueron usurpados las víctimas deberán seguir acudiendo a dispendiosos procesos judiciales.

Además del marco normativo de las negociaciones con los grupos paramilitares, por iniciativa o con respaldo gubernamental, el Congreso de la República ha aprobado un conjunto de reformas legislativas que contienen disposiciones que vulneran los derechos de las comunidades afrocolombianas y campesinas, de los pueblos indígenas y de las víctimas del desplazamiento forzado sobre sus tierras. Este conjunto de leyes promueven modelos de desarrollo agroindustrial por la vía de la propiedad latifundista y de la explotación minera, que contienen medidas contrarias a las obligaciones estatales de garantizar los derechos a la tierra y a la restitución de la misma en caso de desplazamiento forzado y despojo.

Dichas normas son los Planes Nacionales de Desarrollo –PND-⁷², la Ley General Forestal⁷³, el Estatuto de Desarrollo Rural⁷⁴, el Programa Agro Ingreso Seguro (AIS)⁷⁵, la ley de Saneamiento de la Titulación de la Propiedad Inmueble⁷⁶ y la reforma del Código de Minas⁷⁷.

A continuación se analizarán los aspectos de dichas leyes que son lesivos para los derechos de las poblaciones rurales y las víctimas del desplazamiento forzado.

5.3 Los Planes Nacionales de Desarrollo promueven la agroindustria en detrimento de los derechos de las poblaciones afrocolombianas, campesinas, indígenas y desplazadas

Los Planes Nacionales de Desarrollo presentados en los dos períodos de Gobierno del Presidente Álvaro Uribe V. que fueron aprobados por el Congreso de la República⁷⁸, fijan una

⁷¹ “VIOLACIONES NO INCLUIDAS. Los delitos contra la propiedad, el patrimonio y las violaciones colectivas o atribuibles a agentes del Estado, no están incluidos en el presente programa y serán regulados por las normas aplicables en estas materias”, Decreto 1290 de 2008, Artículo 2.

⁷² Mediante la ley 1151 de 2007 se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

⁷³ Ley 1021 de 2006 *Por la cual se expide la ley general forestal*”

⁷⁴ 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 Ley 1133 de 2007 *“Por medio de la cual se crea e implementa el programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS”.*

⁷⁶ Ley 1182 de 2008 *“por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la propiedad inmueble”.*

⁷⁷ Proyecto de ley 10/2007 y 042/2007 de Senado (acumulados) y 334/2008 Cámara.

⁷⁸ La Constitución Política en su Artículo 339 establece que “[h]abrará un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y

política de desarrollo rural empresarial, que desconoce los derechos de los campesinos pobres y desplazados, y de las poblaciones afrocolombianas e indígenas.

La ley 812 de 2003 aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006⁷⁹ reemplazó la política de reforma agraria impulsando a cambio una política de desarrollo rural de tipo empresarial.

La ley 160 de 1994, que había creado un sistema de reforma agraria y que favorecía el acceso a la tierra de los campesinos sin tierra, fue reformada por ley 812 que reemplazó la adjudicación de tierras a los campesinos por un sistema de subsidios asignados bajo una serie de condiciones ajenas a la economía campesina: *“Establécese un subsidio integral que se otorgará por una sola vez, para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad, que integre a pequeños y medianos productores beneficiarios de los Programas de Reforma Agraria, ubicados en los sectores geográficos definidos de acuerdo con los criterios del artículo anterior (...). El monto del subsidio incluye el valor de la tierra y las inversiones complementarias, tales como: capital fijo, adecuación predial, capacitación y asistencia técnica y comercialización, determinadas en el proyecto productivo y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del Incora o quien haga sus veces, y en las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria. Las fuentes de financiación de este subsidio se obtendrán del presupuesto nacional, de recursos de cooperación internacional donaciones directas y la participación del sector privado”*⁸⁰.

Las condiciones que establecía la ley 160 de 1994 para ser adjudicatario de la reforma agraria (disponer de un crédito complementario del 30% del valor de la tierra), quedaron modificadas así: *“El otorgamiento del subsidio integral se hará efectivo siempre que el proyecto productivo presente condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad, condiciones que serán evaluadas y certificadas por el Incora o quien haga sus veces, y de conformidad con la disponibilidad presupuestal”*⁸¹. En el Artículo 26, la ley 812 estableció que el monto del subsidio integral para comprar tierra podrá ser del ciento por ciento del valor del predio y, como garantía de los recursos públicos destinados al subsidio, los beneficiarios deberán suscribir un contrato de operación y funcionamiento para un período no inferior al definido en el proyecto productivo y en ningún caso menor a cinco años.

La ley 812 de 2003, también estableció el *“contrato de asignación o tenencia provisional”*. Dicha modalidad no garantiza a campesinos ni a personas desplazadas la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, puesto que consiste en la entrega a los beneficiarios mediante contrato de

ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”. En el numeral 3 del Artículo 150, la Constitución establece que, entre otras, es función del Congreso de la República, por medio de las leyes *“[A]probar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”*.

⁷⁹ Ley 812 de 2003 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario.

⁸⁰ *Ibidem*, Artículo 24.

⁸¹ *Ibidem*, Artículo 26.

las tierras adquiridas o expropiadas por el organismo encargado de Reforma Agraria, previa definición del proyecto productivo a desarrollar en esas tierras. El contrato podrá ser de máximo cinco años, al final del cual se transferirá el dominio, siempre y cuando los beneficiarios acrediten haber establecido “empresas agropecuarias competitivas y sostenibles”⁸². En estos contratos, los campesinos y las personas desplazadas beneficiarios sólo recibirán el subsidio para las inversiones complementarias, pero en caso de que no puedan cumplir sus obligaciones, podrán ser excluidos de la empresa agropecuaria mediante acto administrativo motivado que, al mismo tiempo, determinará un beneficiario quien debe aportar solidariamente el monto de la inversión realizada por las personas beneficiarias excluidas⁸³.

El Gobierno expidió el decreto 1250 de 2004⁸⁴, reglamentario de la ley 812, incluyó a las personas desplazadas como beneficiarias del subsidio de tierras⁸⁵, pero con la condición de someterse a los criterios de elegibilidad, prioridades, requisitos y condiciones que establezca el Consejo Directivo del Incoder para la selección de los beneficiarios, que, entre otras cuestiones, consisten en una evaluación económica y técnica de un proyecto agropecuario que estos debe presentar al momento de postularse al subsidio.

La ley 812 de 2003 también introdujo el mecanismo de planeación de la adjudicación de la tierra, y todas las provisiones del decreto 1250 de 2004 se enmarcan en dicho proceso de planeación que busca un reordenamiento en el uso del suelo en las áreas de mayor aptitud agrícola, propiciar una reforma de las relaciones rurales que oriente la modernización de las relaciones campesino-agricultura y cerrar la expansión de la frontera económica. Por lo tanto, el decreto 1250 estableció que en cada región geográfica se debe convocar a los sectores representativos de la comunidad rural, el sector privado y entidades públicas territoriales, para validar los aspectos de ordenamiento territorial con criterios económicos de tipo empresarial.

Además, la ley 812 establece las bases del desarrollo rural partiendo del estudio técnico de las ventajas competitivas y los equilibrios de oferta y demanda de factores productivos, materias primas, bienes intermedios y productos finales. En esta lógica economicista, la planeación del desarrollo rural y del uso de la tierra se orienta a proyectos empresariales, donde se vinculen los sectores industriales y de servicios, pero que desconocen las características de la economía campesina.

De acuerdo con este enfoque de desarrollo rural de tipo empresarial que suprimió el acceso a la tierra a través de la reforma agraria, el decreto 1250 de 2004 ordenó al Incoder elaborar planes quinquenales concertados para ser desarrollados en sectores geográficos definidos. El monto del subsidio integral quedó dependiente de una evaluación técnica, social y financiera de un

⁸² *Ibidem*, Artículo 27

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ El decreto 1250 de de 2004 *Por el cual se reglamenta parcialmente las leyes 160 de 1994 y 812 de 2003, en lo relativo al otorgamiento del subsidio integral a beneficiarios de programas de reforma agraria*, en su Artículo 3º establece el “*Campo de Aplicación: El Decreto regula las condiciones para el otorgamiento del subsidio integral a los pequeños y medianos productores beneficiarios de programas de Reforma Agraria, para desarrollar proyectos productivos de carácter empresarial rural*”.

⁸⁵ *Ibidem*, Artículo 4.2.

proyecto productivo que debe sustentar la conformación de la unidad de producción, pero en ningún caso podrá ser superior a 70 salarios mínimos mensuales⁸⁶. En casos de postulación colectiva para el desarrollo de proyectos de carácter empresarial, el monto del subsidio integral será equivalente a la sumatoria de los subsidios a que tenga derecho cada aspirante⁸⁷.

La mencionada política de desarrollo rural empresarial se encuentra justificada en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 de la siguiente manera:

“Lo importante no es la tenencia de la tierra sino su incorporación a una actividad productiva estable y equitativa. La estrategia para mejorar el bienestar de los pequeños parceleros incluirá el apoyo a la microempresa rural y la reconversión productiva orientada a productos de alto valor”⁸⁸.

La prioridad otorgada al enfoque empresarial vulnera los derechos de las poblaciones rurales y es contraria a la economía y los proyectos de vida de las comunidades rurales, puesto que condiciona los derechos sobre la tierra y al territorio a la implementación de proyectos orientados hacia la agroindustria y la exportación, dejando de lado la producción de productos alimenticios y de subsistencia destinados al consumo familiar y comunitario.

La confianza para la inversión empresarial a gran escala en el sector rural se encuentra soportada en la política gubernamental de “seguridad democrática”, lo cual ha despertado preocupación por diferentes motivos, entre estos por el impulso a la constitución forzada de empresas, como una forma de facilitar a los empresarios tierras y la mano de obra de los campesinos sin tierra y los que se encuentran en situación de desplazamiento y despojados de sus tierras y medios de vida.

En la misma lógica descrita, la ley 1151 de 2006 que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 coloca el acento sobre el desarrollo rural empresarial y la implementación de megaproyectos económicos que suponen un reordenamiento territorial a nivel nacional, tal como lo sostiene uno de sus objetivos:

“d) Una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad, como condición indispensable para un desarrollo equitativo, con criterios enmarcados dentro de la Agenda Interna: Desarrollo en ciencia, tecnología e innovación, con fortalecimiento empresarial, especialmente en el sector agropecuario y en el marco del emprendimiento y la competitividad; con énfasis en la formación de capital humano, en especial en maestrías y doctorados; con un crecimiento en la infraestructura, en especial en el transporte, abastecimiento energético y las tecnologías de la comunicación, y un marco institucional y político que sea propicio para el crecimiento”⁸⁹.

⁸⁶ El salario mínimo mensual vigente en 2009 era de \$496.900. En noviembre 24 de 2009 la tasa de cambio era de \$1969 por dólar. Por lo tanto, el subsidio para adquisición de tierras tenía una equivalencia aproximada a USD 252.

⁸⁷ Decreto 1250 de 2004, citado *supra* en Nota 83, Artículo 7.

⁸⁸ Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un estado Comunitario*, pág. 230.

⁸⁹ Ley 1151 de 2007, citado *supra* en Nota 72.

Los principales Programas de Inversión del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 integran la Política de Defensa y Seguridad Democrática, cuya esencia es la militarización de la vida de la sociedad y el involucramiento de la población civil en el conflicto armado⁹⁰. Este Programa de Inversión del Plan de Desarrollo contiene entre sus componentes uno llamado “*Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación*”.

El componente sobre Desplazamiento Forzado que está enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 nombra la reparación y la restitución, como parte de un enfoque de reconciliación forzada entre víctimas y victimarios: “*El Estado colombiano consolidará una política orientada a la construcción de programas y acciones destinados a la reconciliación de las víctimas y victimarios, la adopción de medidas que permitan la reparación de víctimas y la restitución de derechos transgredidos o violados*”⁹¹. No obstante, el Plan no incluyó una política específica para garantizar la restitución de las tierras y viviendas de las víctimas del desplazamiento.

La ley 1151 de 2006, en su Artículo 26, modificó la ley 160 de 1994, en la misma línea del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y del decreto 1250 de 2003, estableciendo un Subsidio de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del Incoder, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros del proyecto productivo agropecuario. El subsidio será otorgado con arreglo a las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los criterios de elegibilidad y de calificación determinados por el Gobierno Nacional. El subsidio será administrado por el Incoder y será asignado, a través de procedimientos de libre concurrencia, por convocatorias abiertas. En la misma lógica empresarial de la política agraria del Gobierno descrita en el presente informe, la ley 1151 de 2006 establece que los aspirantes a obtener el subsidio integral para tierra deben identificar previamente el predio a adquirir y presentar la correspondiente solicitud, acompañada de la descripción del proyecto productivo agropecuario.

Por lo tanto, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 refuerza la supresión de una reforma agraria que garantice a las comunidades rurales el acceso a la tierra y desarrolla aún más el enfoque empresarial y agroindustrial de la política agraria, desconociendo de esta manera la obligación estatal de garantizar los derechos sobre la tierra de los campesinos, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. En esa dirección el Plan busca “[c]onsolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario. El crecimiento del sector agropecuario es fundamental para mejorar las condiciones sociales y económicas del país, en la medida en que es la fuente básica de nuevos empleos y mayores ingresos. Actualmente, el sector agropecuario aporta el 19% del empleo total del país y representa el 22% de las exportaciones totales. A través de este plan se espera alcanzar un crecimiento anual en el valor de la producción cercano al 4%”⁹². Al mismo tiempo, el Plan considera que “[l]a

⁹⁰ Ver Comisión Colombiana de Juristas, *Informe alternativo al sexto informe periódico presentado por el estado de Colombia al Comité de Derechos Humanos*, junio de 2010, págs. 12 a 14. Disponible en <http://www.coljuristas.org>

⁹¹ Presidencia de la República, citado *supra* en Nota 88, pág. 11.

⁹² *Ibidem*, pág. 44.

*consolidación del crecimiento agropecuario depende del aumento de la competitividad de la producción agropecuaria*⁹³.

El enfoque del Plan Nacional de Desarrollo mencionado es completamente funcional al reordenamiento territorial que favorece la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos y la implementación de los megaproyectos continentales que forman parte del Proyecto Mesoamérica⁹⁴ y de la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana – IIRSA⁹⁵, los cuales propenden por la integración de las economías de los países de América Latina y los Estados Unidos a través de vías terrestres y fluviales, infraestructura energética e interconexión de redes eléctricas. De esta manera, el Gobierno ha dado prioridad a las grandes inversiones mediante el inventario del subsuelo y la ampliación de las potencialidades mineras; la incorporación al mercado de grandes extensiones de tierras, mediante la expansión de la frontera agrícola; y el aumento de la infraestructura de transporte, agua, energía y telecomunicaciones⁹⁶.

Consecuente con las prioridades descritas, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 fijó la meta de inventariar la existencia de hidrocarburos en 450 mil km² hasta 2010, y 800 mil más para el 2019, casi el 70% de la extensión del país, cubriendo numerosos territorios ocupados tradicionalmente por las poblaciones afrocolombianas e indígenas, lo mismo que las tierras de los pequeños y medianos campesinos. Con la finalidad de alcanzar la meta citada, el Plan contempla la suscripción de 120 contratos de exploración y explotación petrolera y realizar 32 mil km² de exploración sísmica⁹⁷. Además, estableció la meta minera de 120 mil km² de exploración geológica, 120 mil km² de exploración química y 90 mil de exploración geofísica; incrementar en 50% el área contratada, para lo cual *[s]e promoverá la asignación de áreas mineras a operadores estratégicos y se impulsará el ajuste del Código de Minas en línea con las estrategias mencionadas. Adicionalmente, se promoverá el desarrollo de proyectos de transporte que permitan optimizar la comercialización de minerales explotados en el territorio nacional y se adelantarán las gestiones necesarias para concluir el programa de legalización de minas*⁹⁸.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, originalmente llamado Plan Puebla-Panamá, consta de nueve áreas y 22 programas relacionados con electricidad, biocombustibles, salud, educación, telecomunicaciones, carreteras, entre otras, que integra a los nueve países de la región localizados desde México hasta Colombia. Colombia ha asumido el liderazgo del programa de biocombustibles.

⁹⁵ El Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) fue aprobado la reunión de presidentes de Suramérica celebrada en Brasilia en agosto de 2000. Contiene propuestas a diez años para la ampliación y la modernización de la infraestructura física de América del Sur, en especial en las áreas de energía, transporte y comunicaciones con la finalidad de configurar ejes de integración y de desarrollo económico y social.

⁹⁶ El artículo 1, Numeral D, de la ley 151 de 2006 plantea el objetivo correspondiente a una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido, con “criterios enmarcados dentro de la Agenda Interna: desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico; formación de capital físico con énfasis en el transporte, abastecimiento energético y tecnologías de comunicación; formación de capital humano; y mejora en la competitividad del sector agropecuario; y un marco de instituciones y políticas que sea propicio para el crecimiento”.

⁹⁷ Ley 1151 de 2006, citado *supra* en Nota 72, Artículo 4.2 *Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo*.

⁹⁸ *Ibidem*

La implementación de los megaproyectos de infraestructura y producción energética, agrícola y vial, articulados a la economía continental, supone una profunda reorganización del territorio nacional, con lo cual se afectan seriamente los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas y campesinas. De hecho, las solicitudes de constitución o ampliación de resguardos indígenas en territorios que serán afectados con megaproyectos han sufrido suspensiones y demoras injustificadas. Al respecto, la Procuraduría delegada para asuntos ambientales y agrarios, señaló que, para 2006, 484 procesos acumulados para titulación o ampliación de resguardos no habían culminado su trámite⁹⁹. De de estos procesos, al menos el 42% tenían una antigüedad de más de seis años. A febrero de 2008, estaban pendientes por resolver 250 solicitudes de constitución de resguardos, 36 solicitudes de ampliación y 69 solicitudes de reconocimiento¹⁰⁰. Para la misma fecha, sólo se encontraban tituladas como resguardos 31.695.421,1 has en todo el territorio nacional, mientras que 1.627.758 has no tenían aún el reconocimiento legal como propiedad colectiva indígena, por lo que estaban a la espera de la culminación del trámite respectivo ante el Incoder para adquirir dicho estatus¹⁰¹.

El reordenamiento territorial que favorece la implementación de los megaproyectos mencionados también se encuentra enunciado en el documento oficial “*Plan Visión Colombia II Centenario: 2019*”, en el que el Gobierno afirma que *[L]a consolidación de Colombia como el eje articulador de la integración hemisférica dependerá de los avances que se logren en materia de negociaciones comerciales y de la construcción de la infraestructura física que plasme y garantice la confluencia y la conexión en el territorio de las diferentes zonas del continente americano: el norte y el sur; el Atlántico y el Pacífico; el Caribe y el Amazonas con la Tierra del Fuego. Es preciso hacer realidad los proyectos de interconexión terrestre y fluvial, que en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) se han identificado como prioritarios; y asegurar su articulación con los proyectos de interconexión eléctrica, gasífera y de transporte previstos en el Plan Puebla-Panamá*¹⁰².

El “Plan Visión Colombia II Centenario: 2019” busca, entre otros objetivos, formar “*un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos*” a través de estrategias encaminadas a “*fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial*”¹⁰³. Dicha adecuación del ordenamiento territorial corresponde a los propósitos gubernamentales de uso del suelo y el subsuelo, según los cuales:

“Colombia tiene sembradas unas 4,2 millones de hectáreas y una vocación potencial superior a diez millones de hectáreas. En actividades agroforestales es posible duplicar a 20 millones de hectáreas el uso actual. (...) Colombia ha inventariado menos del 30% del subsuelo de su superficie continental y

⁹⁹ Houghton, Juan y Martínez, Geovany, “*La tierra contra la muerte, Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*” Centro de Cooperación al Indígena CECOIN, Organización Indígena de Antioquia OIA, Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos pág. 102, disponible en http://www.prensarural.org/spip/IMG/pdf/10383_1_La_Tierra_contra_la_muerte.pdf

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores y Departamento Nacional de Planeación, *Visión Colombia II Centenario – Política Exterior para un Mundo en Transformación*, 2005, pág. 22.

¹⁰³ *Ibidem*, pág. 5.

*prácticamente nada de sus fondos marinos. La probabilidad de encontrar más recursos de los que actualmente explota, como carbón, petróleo, gas natural, níquel, oro, piedras preciosas, calizas y otros minerales, es muy alta*¹⁰⁴

5.4 El Programa Agro Ingreso Seguro favorece a las empresas latifundistas

Otra ley que fue aprobada con apoyo gubernamental es la ley 1133 de 2007 que creó el programa Agro Ingreso Seguro (AIS). Cuando el respectivo proyecto de ley hacia trámite en el Congreso, la Comisión Colombiana de Juristas –CCJ- advirtió que *“muchas de las tierras usurpadas violentamente a través del proyecto paramilitar se encuentran hoy en manos de personas que las están explotando económicamente”*¹⁰⁵ y que, por medio de las medidas contenidas en las citadas leyes, *“los usurpadores podrían consolidar y fortalecer los beneficios derivados de la apropiación a sangre y fuego de tales tierras”*. Con respecto al programa AIS, la CCJ advirtió que, con el propósito de *“empresarizar el campo”* a través del otorgamiento de créditos condicionados a la reconversión del uso de la tierras para desarrollar proyectos productivos a gran escala, se otorgaban beneficios económicos a algunos sectores empresariales de la producción agrícola, sin considerar que en algunos casos el modelo agroindustrial se ha desarrollado gracias a la comisión de crímenes de lesa humanidad como los asesinatos, las desapariciones forzadas y el desplazamiento forzado de las poblaciones afrocolombianas, campesinas e indígenas.

La CCJ también ha alertado que la ley 133 carece de mecanismos para establecer si los predios destinados a la implementación de proyectos productivos y la inversión de los subsidios estatales correspondían a tierras usurpadas mediante la violencia paramilitar, con lo que los subsidios del AIS podrían favorecer a la consolidación del despojo sistemático de predios rurales.

Las anteriores preocupaciones sobre el programa AIS cobraron importancia en 2009, cuando se conocieron indicios que hacen presumir que este programa está siendo implementado en la consolidación de empresas que apoyaron a los grupos paramilitares y el despojo sistemático de predios rurales. En el mes de septiembre de 2009 se conoció que la implementación del Programa AIS ha servido para favorecer a pocos propietarios de extensos latifundios localizados en zonas de dominio y control paramilitar, algunas de las cuales han financiado la iniciativa de reelección presidencial¹⁰⁶.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pág. 112 y 113.

¹⁰⁵ Comisión Colombiana de Juristas, *Tres Iniciativas de Ley dificultan seriamente el derecho a la reparación*, Boletín No 16 Serie sobre los derechos de las víctimas y la aplicación de la ley 975, Bogotá, marzo 26 de 2007. Disponible en <http://www.coljuristas.org>

¹⁰⁶ *Programa Agro Ingreso Seguro ha beneficiado a hijos de políticos y reinas de belleza*, septiembre 24 de 2009. Disponible en http://www.cambio.com.co/paiscambio/847/ARTICULO-WEB-N.OTA_INTERIOR_CAMBIO-6185730.html

5.5 El Gobierno impulsa la legalización del despojo de las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado

A fin de facilitar la legalización de las tierras usurpadas a las víctimas del desplazamiento, el Gobierno promovió la aprobación de la ley 1182 de 2008¹⁰⁷, luego de que el respectivo proyecto fuera presentado al Congreso en tres ocasiones¹⁰⁸. La ley crea un procedimiento especial, con términos muy breves, para sanear títulos viciados o incompletos de las propiedades inmuebles de menos de media hectárea en el sector urbano y de menos de 10 hectáreas en el sector rural, condiciones que resultan favorables para la legalización de las tierras y las viviendas usurpadas a la población desplazada, que contrasta con la lentitud e ineficacia de los procedimientos de protección y restitución de las tierras a esta población.

El procedimiento especial creado por la Ley de Saneamiento no ofrece garantías suficientes para que las víctimas del desplazamiento forzado puedan oponerse dentro del proceso. Por el contrario, la ley agiliza la titulación de las tierras y viviendas a nombre de quienes han incurrido en violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario con la finalidad de desplazar a los campesinos de sus tierras y ocuparlas de manera secundaria o explotarlas a través del repoblamiento por parte de ocupantes secundarios condicionados por los paramilitares.

Los aspectos más preocupantes de la Ley de Saneamiento son el desconocimiento de la ausencia de un registro completo de los bienes abandonados de la población desplazada; la falta de un mecanismo efectivo de protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado y de garantías para que las víctimas puedan oponerse durante el proceso de saneamiento. En su momento, el Gobierno hizo explícita su intención de desconocer los derechos de las víctimas del desplazamiento. Para dar respuesta a las inquietudes sobre los propósitos de esta iniciativa, el viceministro del Interior afirmó durante su intervención en la Audiencia Pública convocada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, el 15 de agosto de 2007, que “[e]l proyecto de ley de saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble no persigue beneficiar a los desplazados... ¡Para nada!”¹⁰⁹.

Por las consideraciones anteriores, la Ley de Saneamiento de la Titulación de la Propiedad Inmueble refuerza el proceso de impunidad para los crímenes cometidos por los grupos paramilitares y es contraria al derecho de las víctimas a la reparación. Por lo tanto, la ley es contraria a los *Principios Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional*

¹⁰⁷ Ley 1182 de 2008 citado *supra* en Nota 76.

¹⁰⁸ Los proyectos fueron presentados bajo radicación 230 de 2004-Senado, 083 de 2003-Cámara, 319 de 2005- Cámara y 102 de 2006-Cámara – 247 de 2007-Senado.

¹⁰⁹ Afirmación hecha por el Viceministro del Justicia, Doctor Guillermo Reyes, en su intervención durante la Audiencia Pública convocada por la Comisión Primera de la H. Cámara de Representantes, con ocasión del debate al proyecto de ley 102 de 2006-Senado, 247 de 2007-Cámara, “por medio del cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble”. Audiencia realizada el 15 de agosto de 2007.

*Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones los cuales establecen, entre otras obligaciones de los Estados, la de “[a]doptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones; [p]roporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación”*¹¹⁰.

Adicionalmente, la Ley de Saneamiento vulnera el derecho a la restitución reconocido en los citados Principios Básicos sobre el derecho de las víctimas, al igual que en los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*¹¹¹, ya que facilita la legalización del despojo del patrimonio de las víctimas del desplazamiento, y se suma a la ausencia de aplicación de los mecanismos legales de protección de los bienes de la población desplazada y al hecho de que los grupos paramilitares “desmovilizados” no han hecho entrega de los bienes usurpados mediante la violencia armada.

Asimismo, la Ley de Saneamiento refleja un total desinterés por atender adecuadamente el llamado de atención y las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas acerca de la importancia de “tratar con rigor la cuestión de la apropiación de las tierras por terceros durante el desplazamiento de la población original”¹¹². La ley también desconoce que el Representante Especial recomendó, entre otras medidas, declarar inválidos todos los títulos de propiedad de las tierras adquiridas bajo coacción e impedir las transacciones sobre esas tierras y exigir a quienes aspiran a los beneficios de la ley 975 de 2005 declarar “toda la verdad, incluida la información sobre los desplazamientos que han ocasionado y las tierras y las propiedades que confiscaron durante sus actividades, así como los nombres de las personas a quienes las transfirieron en caso de que no las hayan adquirido para sí mismos”¹¹³.

En el mismo sentido, la ley ignora la jurisprudencia de la Corte Constitucional con relación a los derechos de las víctimas del desplazamiento a la verdad, la justicia y la reparación, desarrollado por el Alto Tribunal, a través de la sentencia T-821 de 2007¹¹⁴ en la que ordenó la adopción de medidas para garantizar los derechos a la propiedad, la posesión y la restitución de los bienes de la población desplazada.

5.6 El proyecto de reforma del Código de Minas afecta el derecho al territorio de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas

De conformidad con uno de los propósitos expuestos en los Planes Nacionales de Desarrollo 2002-2006 y 2006 – 2010 de incentivar la inversión privada en el sector minero, el Ministerio de Minas y Energía presentó un proyecto de reforma al Código de Minas¹¹⁵.

¹¹⁰ Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 31.

¹¹¹ Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 27.

¹¹² Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 8, párr. 54.

¹¹³ *Ibidem*, párr. 80.

¹¹⁴ Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 14.

¹¹⁵ Proyecto de Ley 0010 de 2007/Senado “Por el cual se modifica la ley 685 de 2001, Código de Minas”.

Entre los incentivos a la inversión privada, el Proyecto de Ley permite que algunas áreas de las reservas forestales, en las que están prohibidos los usos de explotación económica¹¹⁶, sean sustraídas de dicha protección puedan ser exploradas y explotadas por las empresas mineras. Esta autorización afecta los derechos sobre el territorio, puesto que en las reservas forestales, en su mayoría localizadas en la región del Pacífico y la Amazonía, habitan numerosas comunidades indígenas y negras.

A la fecha de cierre del presente informe, en el trámite del Proyecto de ley que reforma el Código de Minas no se había adelantado el proceso de consulta previa con las poblaciones afrocolombianas e indígenas, establecido en el Convenio 169 de la OIT y la ley 21 de 1991¹¹⁷.

5.7 Algunas de las leyes agrarias promovidas por el Gobierno han sido declaradas inconstitucionales

La Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley General Forestal y el Estatuto de Desarrollo Rural, puesto que estas no fueron consultadas con los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, desconociendo las obligaciones establecidas por el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes¹¹⁸, pese a que contenían normas que afectaban los derechos de estos pueblos. Dichas leyes adoptaban medidas que afectaban negativamente el derecho a la tierra de las comunidades rurales y de la población desplazada.

5.7.1 La Ley Forestal fue declarada inconstitucional debido a que no fue consultada con los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas

La Corte declaró inexecutable la ley 1021 de 2006 "*Por la cual se expide la Ley General Forestal*", al encontrar que, pese a que existían en la ley políticas que afectaban la autonomía de las comunidades indígenas y afrocolombianas para los aprovechamientos forestales en sus territorios, no fue consultada con dichas comunidades. La Corte consideró que las políticas generales, definiciones y criterios contenidos en la ley eran susceptibles de afectar los territorios en los que se encuentran asentadas estas poblaciones, lo cual podía afectar la relación que mantienen con los recursos del bosque y sus formas tradicionales de vida, y, sin embargo, la ley no fue consultada con esas poblaciones¹¹⁹.

No obstante, una vez conocida la decisión de la Corte, el Gobierno presentó un nuevo proyecto para que fuera discutido en las sesiones extras del Congreso de la República, que posteriormente debió ser retirado porque no tuvo el apoyo esperado. Sin embargo, el 25 de julio de 2008 fue radicado en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes un nuevo proyecto que busca regular la actividad forestal, en el cual los árboles son considerados como bienes muebles y no exige a las explotaciones forestales comerciales "*que la autoridad ambiental*

¹¹⁶ La ley 2 de 1952 *Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables*, en su Artículo 1 estableció siete zonas con carácter de "*Zonas Forestales Protectoras*" y "*Bosques de Interés General*".

¹¹⁷ Ley 21 de 1991, citado *supra* en Nota 28, Artículo 6.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, Bogotá D.C., enero 23 de 2008.

*expida una licencia*¹²⁰. Esta iniciativa cuenta con el respaldo de la Federación Nacional de Industriales de la Madera –Fedemaderas–, agremiación que representa a 405 empresas privadas¹²¹.

5.7.2 El Estatuto de Desarrollo Rural fue declarado inconstitucional debido a que no fue consultado con los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas

La Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de 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”*, debido a que en su trámite no surtió el procedimiento de consulta previa con las poblaciones indígenas y afrocolombianas¹²².

El Estatuto de Desarrollo Rural era una norma regresiva en los temas de protección a las víctimas del desplazamiento forzado, promoción de un desarrollo rural incluyente y democrático, y garantía de los derechos de las comunidades afrocolombianas y campesinas y los pueblos indígenas, pues impulsaba un modelo de desarrollo rural no distributivo, que privilegiaba la agroindustria de exportación basada en la gran propiedad latifundista, en detrimento de la economía campesina, las formas tradicionales de producción de las poblaciones afrocolombianas e indígenas y la soberanía alimentaria. El arreglo institucional agrario previsto por esta ley creaba una estructura de incentivos para negocios con alto impacto en la sostenibilidad ambiental y la autonomía cultural de los territorios colectivos de los grupos étnicos e instituía reglas de acceso a beneficios en función de la competitividad, sin garantizar la igualdad de oportunidades para quienes no están en condiciones de competir por estar afectados por el conflicto armado, la violencia sociopolítica, el desplazamiento forzado y la falta de acceso a la tierra.

Específicamente, el Estatuto de Desarrollo Rural, en la misma lógica de la ley 812 de 2003 y el decreto 1250 de 2004, establecía mecanismos de acceso a la tierra para las personas desplazadas, campesinas, indígenas y afrocolombianas, con el condicionamiento de implementar proyectos de desarrollo productivo que no se ajustan a su economía ni a sus condiciones de vulnerabilidad.

El Estatuto de Desarrollo Rural también era contrario a los derechos de los pueblos indígenas, particularmente su Artículo 123 que establecía que los procesos de constitución y ampliación de los resguardos debían “obligatoriamente articularse” a las disposiciones de ordenamiento territorial de los municipios, con lo que supeditaba los derechos territoriales de dichos pueblos al arbitrio de los poderes de los terratenientes y empresarios de cada municipio. En la misma dirección, el mismo artículo 123 del Estatuto prohibía la constitución y ampliación de

¹²⁰ “Proyecto de Ley para reglamentar actividad forestal comercial será presentado, de nuevo, por el Gobierno”, Portafolio.com.co, agosto 16 de 2008, en http://www.portafolio.com.co/negocios/agronegocios/2008-08-16/ARTICULO-WEB-N.OTA_INTERIOR_PORTA-4449812.html

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Corte Constitucional, Sentencia C-175 de 2009, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D.C., marzo 18 de 2009.

resguardos indígenas en la región de la Costa Pacífica, donde está prevista la implementación de numerosos megaproyectos de palma aceitera e infraestructura física.

Por otra parte, con el Estatuto de Desarrollo Rural el Gobierno buscaba debilitar la ruta colectiva de protección de predios de la población desplazada que fue creada mediante el decreto 2007 de 2001 reglamentario de la ley 387 de 1997. El Estatuto reformaba dicho decreto que establecía que, a partir de la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, los Alcaldes Municipales, Procuradores Judiciales Agrarios, Jefes Seccionales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –Igac-, Registradores de Instrumentos Públicos y Gerentes Regionales del Incora y los Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Atención a la Población Desplazada deben presentar un informe sobre los predios rurales existentes en la fecha de declaratoria de inminencia de riesgo o de ocurrencia de los primeros hechos que originaron el desplazamiento, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble. Este informe de riesgo, una vez avalado por el Comité Municipal, constituye prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante de las personas desplazadas. Sin embargo, el Estatuto de Desarrollo Rural, en su Artículo 128, establecía que dichos informes de riesgo solamente constituían prueba sumaria de las calidades de poseedor, tenedor y ocupante para las personas incluidas en el mismo.

6. La política de militarización es funcional al reordenamiento territorial y la implementación de megaproyectos

A fin de brindar condiciones favorables a los grandes inversionistas privados, por medio de la política de “seguridad democrática” el Gobierno ha promovido el reordenamiento territorial en función de la implementación de megaproyectos agroindustriales y de infraestructura en las zonas donde la población desplazada ha dejado sus tierras. Como se ha expuesto a lo largo de este documento, la estrategia desplazamiento forzado de la población y despojo tierras aplicada por las estructuras paramilitares está encaminada a fortalecer la gran propiedad latifundista, que es la misma beneficiaria de la política agropecuaria de tipo empresarial descrita en el presente informe y que consiste en la sustitución de la economía campesina por proyectos empresariales de palma aceitera, banano, caña de azúcar y caucho, entre otros.

Sin embargo, la política de “seguridad democrática”, cuya implementación comenzó en agosto de 2002, cuando días después de su posesión el Gobierno decretó el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional y adoptó medidas “para el control del orden público”, definiendo unos territorios militarizados denominados “zonas de rehabilitación y consolidación”¹²³, se ha constituido en el eje central de los planes de Gobierno del presidente

¹²³ El decreto 2002 de 2002 *Por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación* definió zonas especiales donde se aplicarían medidas específicas y altamente restrictivas como medio de control del orden público no es nueva en el país. Así, en el contexto de la declaratoria de conmoción interior de 1996 se designaron varias zonas denominadas “zonas especiales de orden público”, en donde la Fuerza Pública tenía atribuciones similares a las que se les concedió en 2002.

Álvaro Uribe V. El objetivo declarado de dicha política es “*reforzar y garantizar el Estado Social de Derecho en todo el territorio nacional, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común[...]La seguridad no se entiende en primera instancia como la seguridad del Estado, ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, sino como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad*”¹²⁴.

La política de “seguridad democrática” está sustentada en la obtención de apoyo por parte la población civil a las actividades de la Fuerza Pública contra los grupos guerrilleros, para lo cual pone a los civiles al servicio de la Fuerza Pública a través de Programas como el de la Red de informantes y cooperantes y el de los soldados campesinos, que desconocen el principio fundamental de distinción entre combatientes y no combatientes y conducen a nuevas formas de paramilitarismo¹²⁵.

Dicha política consta de las estrategias de “recuperación militar del territorio” y de “recuperación social del territorio”. La segunda estrategia corresponde a los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

La fase de “recuperación social del territorio” constituye uno de los principales soportes del reordenamiento territorial promovido por el Gobierno para favorecer la inversión económica privada a través de la propiedad latifundista, en detrimento de los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y campesinas, lo mismo que del derecho a la restitución de las tierras a las víctimas del desplazamiento forzado.

Asimismo, la fase de Consolidación de dicha política militarista apunta, entre otros propósitos, a mantener la confianza inversionista. En ese marco, el Gobierno nacional ha creado un mecanismo llamado “Salto Estratégico”, que busca “*fortalecer la alineación de los esfuerzos militar, policial y antinarcóticos y los esfuerzos en el área social, de justicia, desarrollo económico e institucional del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional*”¹²⁶.

El “Salto Estratégico” se implementa por medio de un Plan Nacional¹²⁷ y de Planes de Acción Regionales para la Consolidación, los cuales están enfocados en la articulación de “*los esfuerzos*

¹²⁴ Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, *Política de defensa y seguridad democrática*, Bogotá, 2003, párr. 4 y 6.

¹²⁵ Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: en contravía de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos Balance de la política de seguridad democrática y la situación de derechos humanos y derecho humanitario Agosto de 2002 a agosto de 2004*, Bogotá, Colombia, diciembre de 2004, págs. 47 a51. Disponible en <http://www.coljuristas.org/Portals/0/contravia.pdf>

¹²⁶ Presidencia de la República, Directiva Presidencial no. 01 de marzo de 2009, Asunto: *Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial*.

¹²⁷ De conformidad con la Directiva Presidencial 01 de 2009, el Plan Nacional de Consolidación es coordinado por Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI-, cuyo Consejo Directivo está integrado por el Ministro de Defensa, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Alto Consejero de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el director del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS- y el Fiscal General de la Nación. El Plan Nacional de Consolidación es coordinado por Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI-, cuyo Consejo Directivos está integrado por el Ministro de Defensa, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Alto Consejero de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el director del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS- y el Fiscal General de la Nación.

militares y civiles'¹²⁸. De acuerdo con la Directiva Presidencial 01 de 2009, los “esfuerzos civiles” incluidos en planes de acción regional para la consolidación deben contemplar los componentes de seguridad, desarrollo social y económico, gobernabilidad, al igual que aspectos relacionados con los derechos de las víctimas tales como justicia, asistencia humanitaria, e incluso el ordenamiento de la propiedad. Esta articulación de acciones militares y civiles resulta abiertamente contraria al *principio de distinción* del Derecho Internacional Humanitario al involucrar a la población civil y al personal de las organizaciones humanitarias en el conflicto armado, exponiéndolos a situaciones de riesgo. Asimismo, esta política coloca los llamados “*esfuerzos civiles*”, que comprenden acciones de ordenamiento de la propiedad y de entrega de asistencia humanitaria, al servicio de propósitos de orden militar, lo cual es contrario a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, particularmente al Principio Rector no 24¹²⁹, a cuyo contenido todos los funcionarios públicos encargados de la atención a la población desplazada deben ajustar su conducta¹³⁰.

La Directiva Presidencial 001 otorga un papel preponderante a los organismos militares en la aplicación del “Salto Estratégico”, ya que establece que el Plan Nacional de Consolidación esté bajo la coordinación del Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI-, cuyo Consejo Directivo está integrado por el Ministro de Defensa, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Alto Consejero de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el director del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS- y el Fiscal General de la Nación.

Claramente, la participación la Fuerza Pública en actividades humanitarias y de ordenamiento de la propiedad desconocen los parámetros establecidos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y desconoce el principio de distinción entre civiles y combatientes del Derecho Internacional Humanitario, colocando en riesgo a la población civil y a las víctimas destinatarias de los programas humanitarios y sociales implementados por la Fuerza Pública. El papel asignado a la Fuerza Pública por la Directiva Presidencial resulta aún más preocupante, debido a la existencia de nexos entre miembros de la Fuerza Pública y los grupos paramilitares interesados en legalizar la usurpación de los bienes de la población desplazada.

Las disposiciones de la Directiva Presidencial 001 son opuestas a las recomendaciones generales de las Naciones Unidas¹³¹ que buscan preservar el carácter neutral e imparcial de la acción humanitaria en situaciones de conflicto armado. Dicha Directiva también es contraria a las recomendaciones de la oficina de Acnur en Colombia en materia de acción humanitaria:

¹²⁸ Presidencia de la República de Colombia, citado *supra* en Nota 126.

¹²⁹ El Principio Rector de los Desplazamientos Internos n.o 24 establece que: “1. La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna. 2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares”.

¹³⁰ En la sentencia T-327 de 2001, la Corte Constitucional señaló que “[l]a interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno”. La Corte también señaló que los Principios Rectores “son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad”.

¹³¹ Inter Agency Standing Committee, “Civil-Military Relationship in Complex Emergencies – An IASC Reference Paper –”. 28 June 2004, Disponible en: <http://www.ochaonline.un.org/mcdu/guidelines>

“i) El apoyo de las fuerzas militares en la entrega de la ayuda humanitaria debe ser una última medida y debe evaluarse con especial cuidado frente a otras alternativas; ii) no debe afectarse la percepción de neutralidad del agente humanitario; iii) deben ser evaluados los riesgos de la acción; iv) es necesario mantener una distinción clara entre el rol y la función de los actores humanitarios y militares”¹³².

La instrumentalización de la política social y la acción humanitaria que persigue fines militares a través del CCAI también coloca bajo el mando de la Fuerza Pública las funciones relacionadas con las tierras que nombra como “ordenamiento de la propiedad”. Esta disposición es opuesta a las obligaciones estatales contenidas en los *Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*, que, como se mencionó en este informe, integran bloque de constitucionalidad¹³³. En particular, la Directiva Presidencial 001 contradice las disposiciones contenidas en el Principio 11, relativa a la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, que establece que las instituciones y mecanismos encargados de los bienes de la población desplazada debe ser compatibles con los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario:

“Los Estados deben garantizar que todos los procedimientos, instituciones, mecanismos y marcos jurídicos relativos a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio sean plenamente compatibles con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, y que en ellos se reconozca el derecho al regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad”¹³⁴.

Las prioridades geográficas de la consolidación de la política de “seguridad democrática”, en cuanto a la recuperación del territorio por parte de la Fuerza Pública, se encuentran definidas en la mencionada Directiva Presidencial. Dicha focalización coincide, en muchos casos, con la localización geográfica de los megaproyectos agroindustriales, de infraestructura y mineros, zonas de donde las víctimas del desplazamiento se han visto obligadas a abandonar sus tierras como consecuencia de las acciones de los grupos paramilitares. La estrategia de consolidación de la “seguridad democrática” está focalizada tres tipos áreas de interés estratégico: principales, de transición y complementarias.

En primer lugar, las “[á]reas principales para iniciar la consolidación” comprenden la Zona Macarena y Río Caguán, la Zona Pacífico (Nariño, Cauca, Buenaventura, Sur de Chocó), la Zona Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba, la Zona Sur de Tolima y Sur de Valle del Cauca.

Justamente en estas “áreas principales de consolidación”, los grupos paramilitares han causado desplazamientos forzados y el abandono de las tierras por parte de las comunidades. Allí, las

¹³² Acnur, citado *supra* en Nota 3, pág. 219.

¹³³ Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 14.

¹³⁴ Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 27, párr. 11, numeral 1.

tierras no han sido restituidas a las víctimas y, por el contrario, están siendo vendidas a empresarios y terratenientes, o están siendo explotadas.

Este es el caso de las zonas rurales y urbanas de Buenaventura (Valle del Cauca), donde fuentes no gubernamentales han podido registrar 52.770 has abandonadas como consecuencia del desplazamiento, de las cuales 786 has corresponden a propiedad colectiva¹³⁵. El territorio de Bajamar en Buenaventura es además objeto de implementación de megaproyectos de infraestructura portuaria, turística y urbanística¹³⁶.

Asimismo, en Tumaco (Nariño), otro municipio de la Costa Pacífica, los cultivos de palma pasaron de 20.996 has, en 1999 a 34.610 has en 2007. Por ejemplo, la empresa Palmeiras S.A. ha explotado 800 has y la empresa Salamanca S.A. 2.400 has ubicadas en los territorios colectivos del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera. En 2008, dos líderes de esta comunidad afrocolombiana que encabezaban la defensa del derecho a la tierra fueron asesinados¹³⁷.

En segundo término, el mecanismo del “Salto Estratégico” también define “[á]reas de transición hacia la consolidación en las zonas de Montes de María, Sierra Nevada de Santa Marta y Oriente Antioqueño. En las “áreas de transición” se encuentran tierras que fueron abandonadas a raíz de los crímenes de los grupos paramilitares, que no han sido restituidas a la población desplazada que retornó, y que están siendo objeto de compra-venta.

Este es el caso del municipio de Carmen de Bolívar (Bolívar), ubicado en la zona de los Montes de María, al menos 29.882 has han sido abandonadas por la población desplazada¹³⁸, justamente donde se dio inicio a las actividades del CCAI, que han conducido al control de la Infantería de Marina sobre la población local y las familias desplazadas que retornaron. Precisamente, en esta zona de Montes de María, en los municipios de Zambrano, San Juan Nepomuceno, San Jacinto y El Carmen de Bolívar (Bolívar), y Ovejas y Colosó (Sucre), se ha denunciado la venta masiva de tierras de la población campesina que fue obligada a vender sus tierras a bajos precios: “Hace cerca de 18 meses una hectárea de tierra en Montes de María se vendía entre 200.000 y 400.00 pesos. Hoy, ofrecen 2 millones”¹³⁹. Los compradores beneficiarios de estas ventas de tierras han sido grandes empresarios¹⁴⁰.

¹³⁵ Secretariado Nacional de Pastoral Social, Sistema de Información sobre población desplazada por la violencia Rut, *Consolidado Nacional – Población desplazada registrada según modalidad de tenencia de la tierra y hectáreas abandonadas*. Fecha de emisión de reporte agosto de 2009.

¹³⁶ Observatorio de Discriminación Racial de la Universidad de los Andes, Organización Nacional Indígena de Colombia y Comisión Colombiana de Juristas, *Informe alternativo al decimocuarto informe presentado por el Estado colombiano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, agosto de 2009, págs. 71 y 72.

¹³⁷ El 25 de junio del 2008, Felipe Landázury, Secretario General de la junta directiva del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera fue asesinado presuntamente por un grupo paramilitar. El 7 de octubre de 2008, en el municipio de Tumaco (Nariño), fue asesinado Armenio Cortés, quien se desempeñaba como Fiscal de la junta directiva del mismo Consejo Comunitario. Ver “*Las caras del despojo de tierras*”, boletín Hechos del Callejón, no 47, junio de 2009, pág. 19.

¹³⁸ Secretariado Nacional de Pastoral Social, citado *supra* en Nota 134.

¹³⁹ “*Sucre en busca de la protección de la tierra*”, Boletín Hechos del Callejón, no 47, junio de 2009, pág. 15.

¹⁴⁰ De acuerdo con la tasa de cambio en noviembre de 2009, los precios de una hectárea de tierra en la región de Montes de María equivalía aproximadamente a USD 1016 y USD 1523.

En 2008, llegaron empresarios a comprar tierras a la zona de los Montes de María. La hectárea de tierra adquirida por \$300.000 actualmente tiene un valor \$ 2 millones, mientras que la que costaba \$ 1 millón, hoy vale \$ tres millones. De acuerdo con una investigación periodística “[la] Corporación Amigos de los Montes de María, fue creada recientemente por 73 empresarios que han comprado unas 60 mil hectáreas de tierra en la región en el último año”¹⁴¹. Según la investigación citada, otras empresas que están comprando tierras en la zona de los Montes de María son la Agropecuaria Carmen de Bolívar, propiedad del empresario bananero del Urabá Guillermo Gaviria; la Agropecuaria El Génesis; la Agropecuaria Montes de María; la empresa Invesa; los dueños de la cementera Argos; y otros propietarios como Bernardo Hoyos, gerente del Comité Central de Ganaderos de Búfalos, además de algunos socios de la Cooperativa Lechera de Antioquia – Colanta-, que estarían buscando tierras baratas para ganadería; y la Agropecuaria El Central, cuyo representante legal es Otto Nicolás Bula Bula, quien fue segundo renglón en la lista del senador Mario Uribe, primo del presidente de la República quien se encuentra vinculado a las investigaciones adelantadas sobre políticos con vínculos con los grupos paramilitares¹⁴².

A fines de noviembre de 2009, la Gobernación de Bolívar había “recibido alrededor de 200 solicitudes de levantamiento de las medidas de protección sobre unas 100 mil hectáreas alrededor del Carmen de Bolívar y tiene a seis abogados de la entidad y también de Acción Social tratando de encontrar argumentos jurídicos para evitar que los desplazados vendan sus tierras y se conviertan para siempre en pobres urbanos. Pero es una batalla perdida. Los dueños de las tierras ponen tutelas para hacer respetar su derecho a la propiedad y como la Gobernación no encuentra que hubo constreñimiento, en muchos casos, les toca levantar la medida”¹⁴³.

En tercer lugar, la Directiva Presidencial 001 define las “áreas complementarias” del “Salto Estratégico”, las cuales están en Arauca, Putumayo, Catatumbo (Norte de Santander) y Bajo Atrato (Chocó). Justamente en la zona del Bajo Atrato se encuentran los territorios que fueron abandonadas debido al desplazamiento forzado causado por los grupos paramilitares, territorios que fueron dedicados a la producción a gran escala de palma aceitera. Al respecto, el jefe paramilitar Vicente Castaño había reconocido que “[q]uereamos que nos dejen hacer nuevos modelos de empresas que ya hemos venido desarrollando a nivel nacional (...) En Urabá tenemos cultivos de palma. Yo mismo conseguí los empresarios para invertir en esos proyectos que son duraderos y productivos. La idea es llevar a los ricos a invertir en ese tipo de proyectos en diferentes zonas del país. Al llevar a los ricos a esas zonas llegan las instituciones del Estado”¹⁴⁴.

¹⁴¹ “Las tierras de la posguerra: los nuevos dueños de los Montes de María”, La Silla Vacía, noviembre 23 de 2009, pág. 2. Disponible en <http://www.lasillavacia.com/historia/5346>

¹⁴² La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia llamó a indagatoria al senador Mario Uribe, primo del presidente Alvaro Uribe Jefe de Estado, por vínculos con los grupos paramilitares. Ver “Llaman a indagatoria al senador Mario Uribe Escobar, primo del presidente”, Equipo Nizkor, septiembre 27 de 2007. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/uribe25.html>.

¹⁴³ La Silla Vacía, citado *supra* en Nota 141, pág. 7.

¹⁴⁴ “El lío de los títulos colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó. En la ruta de los Castaño”, diario *elspectador.com*, febrero 19 de 2008, en <http://www.elspectador.com/impreso/cuadernilloa/investigacion/articuloimpreso-ruta-de-los-castano>

Uno de los casos coincidentes con las “*áreas complementarias*”, es el de los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas de las cuencas de los ríos Curbaradó y Jiguamiandó, en el municipio del Carmen del Darién (Chocó), en la zona del Bajo Atrato, donde los cultivos de palma aceitera se implementaron desde el 2001, después de que en 1997 los grupos paramilitares, con el apoyo de tropas de la Brigada XVII del Ejército, cometieran masacres, desapariciones forzadas y desplazamientos forzados contra los miembros de las comunidades afrodescendientes.¹⁴⁵

La intervención de la Fuerza Pública y la tarea asignada de consolidar la presencia estatal en las zonas definidas por el “Salto Estratégico” significa que un actor del conflicto armado, que en muchas oportunidades ha sido responsable de cometer directamente violaciones a los derechos humanos y de promover y apoyar los crímenes cometidos por los grupos paramilitares, participe directamente en programas y actividades que afectan la propiedad de la tierra, en los lugares donde se tiene prevista la implementación de los proyectos empresariales mencionados a lo largo de este documento.

7. Los órganos internacionales de protección de los derechos humanos han llamado la atención sobre de la situación del derecho a la tierra de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia

Los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas* señalan el ámbito de responsabilidad de la comunidad internacional en la promoción y protección del derecho a la restitución de las tierras y viviendas de las víctimas del desplazamiento forzado. En particular, el Principio n.º 22 indica que las instituciones y los organismos internacionales de financiación, comercio y desarrollo, incluidos los Estados miembros o donantes con derecho de voto en dichos órganos, deben tener en cuenta la prohibición del desplazamiento ilegal o arbitrario y de los desalojos forzosos establecida en los instrumentos internacionales de derechos humanos; y que las organizaciones internacionales tienen responsabilidad en la supervisión de la aplicación de las políticas y programas nacionales de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio de las víctimas, contribuyendo a su compatibilidad con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Como resultado de las solicitudes de las comunidades afrocolombianas del Curbaradó y Jiguamiandó, el Instituto de Desarrollo Rural- Incoder, mediante resoluciones 2424 y 2159 de 2007, clarificó y delimitó la propiedad privada de los territorios de las comunidades reconociendo la titularidad colectiva. A través de procedimientos administrativos, la SNR, mediante las resoluciones 3617, 6286, 6525, 6524 y 6523 de 2007, reconoció la propiedad colectiva de 23.000 has que habían sido usurpadas por empresas palmicultoras y ganaderas. Estos derechos de titularidad han sido negados sistemáticamente por la Inspección de Policía Carmen del Darién, por la Inspección Municipal de Río Sucio y jueces de ese municipio; autoridades que han obrado arbitraria e ilegalmente sin que las autoridades competentes hayan sancionado tales desbordamientos. En febrero de 2009, la empresa “Agropalma” hizo entrega a la comunidad de Cetino de 254 hectáreas que habían sido apropiadas ilegalmente y, de la misma manera, 1.050 hectáreas a la comunidad de Camelias sembradas ilegalmente por Palmas S.A.

¹⁴⁶ Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 27.

Con anterioridad a la elaboración de los Principios sobre la restitución, diversos órganos de las Naciones Unidas había expresado su preocupación sobre la relación existente en Colombia entre el desplazamiento forzado y el despojo de las tierras con fines económicos, como se resume a continuación.

7.1 Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos advirtió que el desplazamiento es un medio para adquirir tierras para desarrollar proyectos a gran escala

En el informe de su segunda misión a Colombia, realizada en 1.999, el Representante de las Naciones Unidas para las personas internamente desplazadas, Sr. Francis Deng, observó que “[l]os intereses económicos en que se fundamenta la violencia y el conflicto también son factores que inducen al desplazamiento. Como parte de un proceso denominado “contrarreforma agraria” (como resultado de la cual el 3% aproximadamente de los terratenientes controlaban, cuando el Representante realizó su primera misión en 1994, más del 70% de la tierra cultivable del país), los intereses económicos en que se fundamenta la violencia y el conflicto armado interno son factores que inducen el desplazamiento forzado, el cual constituye con frecuencia un medio para adquirir tierras en beneficio de los grandes terratenientes, narcotraficantes y empresas privadas que desarrollan proyectos en gran escala para la explotación de los recursos naturales”¹⁴⁷.

El Representante catalogó el desplazamiento forzado como “medio para adquirir tierras en beneficio de los grandes terratenientes, narcotraficantes y empresas privadas que elaboran proyectos en gran escala para la explotación de los recursos naturales”¹⁴⁸.

7.2 El Relator Especial sobre la restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos ha promovido los derechos de las víctimas

Ese año, el Relator Especial sobre la Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos, Sr. Paulo Sergio Pinheiro, y el Representante de Acnur en Colombia intervinieron en el Taller sobre el derecho de restitución de vivienda y propiedad de la población desplazada¹⁴⁹. En dicha reunión el Relator Especial expuso los desarrollos internacionales en la materia del derecho de restitución de patrimonio.

Posteriormente, en junio de 2005 el Relator presentó a la Comisión de Derechos Humanos un informe con *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*¹⁵⁰. Estos Principios son aplicables a los refugiados y las personas desplazadas internas, a quienes se haya privado de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras,

¹⁴⁷ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 56° período de sesiones, *Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos. Misión de seguimiento enviada a Colombia*, E/CN.4/2000/83/Add.1, enero 11 de 2000, párr. 23.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ Centre on Housing Rights and Evictions –Cohre–, Coordinación Nacional de Desplazados e Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos –Ilsa–, “Taller sobre el derecho de restitución de vivienda y propiedad de la población desplazada”. Reproducción multimedia, Bogotá D.C., noviembre 6 y 6 de 2004.

¹⁵⁰ Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 27.

bienes o lugares de residencia habitual. Los Principios señalan las obligaciones de los actores nacionales en el tratamiento de las cuestiones jurídicas y técnicas relativas a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio en situaciones de desplazamiento en que las personas afectadas se hayan visto privadas de forma arbitraria o ilegal de sus tierras y bienes.

Aunque los Principios sobre la restitución aún no han tenido la debida aplicación por parte del Estado colombiano, la Corte Constitucional, en la sentencia T-821 de 2007 ha señalado que el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho de las víctimas a la reparación integral y se encuentra reconocido en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, instrumentos que tienen rango constitucional¹⁵¹.

7.3 La División Interagencial de las Naciones Unidas sobre el Desplazamiento Interno observó el fenómeno del despojo de tierras por medio del desplazamiento forzado

Transcurridos seis años de la misión del Representante Especial sobre la cuestión de las personas internamente desplazadas, la División Interagencial de las Naciones Unidas sobre Desplazamiento Interno constató en su misión a Colombia que “[l]a adquisición ilegal de la tierra por medio de amenazas y actos violentos constituye una causa habitual de los desplazamientos forzados y amplias extensiones de tierra han llegado de manera ilegal a manos de narcotraficantes y grupos paramilitares”¹⁵².

7.4 El Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas advirtió la influencia de los intereses económicos sobre las tierras en el desplazamiento forzado

Años después de las anteriores advertencias, el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, Sr. Walter Kälin, analizó con mayor detalle la relación existente entre desplazamiento forzado y despojo de tierras. En la misión a Colombia de 2006, el Representante pudo confirmar que “[e]l conflicto, que en un principio tuvo su origen en el descontento por la exclusión económica y política, la cuestión de la distribución de las tierras y, de manera más general, cuestiones relacionadas con la gestión política, se ha visto complicado por la influencia del narcotráfico y por las tentativas, por parte de importantes intereses económicos, de hacerse con el control de las tierras”¹⁵³.

Con respecto a los intereses por apropiarse de las tierras, el Representante Especial constató una vez más que “los grupos económicos relacionados con el desarrollo de las actividades agroindustriales (cultivo del banano, la palma de aceite, etc.), y con la explotación de recursos minerales, tenían presuntamente interés en despojar a los campesinos y pequeños agricultores de sus tierras”¹⁵⁴. Asimismo, el Representante

¹⁵¹ Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 14.

¹⁵² Naciones Unidas, División Interagencial sobre Desplazamiento Interno, *Informe de la misión a Colombia realizada del 16 al 27 de enero de 2005*, Ginebra, mimeo, 2005, pág. 3.

¹⁵³ Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 8, párr. 8.

¹⁵⁴ *Ibidem*, párr. 19.

llamó la atención acerca de *“la ocupación ilegal de tierras, bien mediante la transferencia de títulos bajo coacción por una compensación financiera mínima o mediante su falsificación. Asimismo, se denunciaron muchos casos de adquisición de tierras indígenas y propiedades colectivas afrocolombianas en violación del artículo 60 de la Constitución de Colombia y la Ley no 70”*¹⁵⁵.

En su informe de misión, el Representante también formuló un conjunto de recomendaciones al Estado a fin de que este cumpliera con la obligación de garantizar el derecho de restitución de las tierras de las víctimas del desplazamiento¹⁵⁶. Entre dichas recomendaciones se destacan las siguientes:

- Iniciar, sin más dilaciones, el registro de derechos sobre la tierra de las personas desplazadas y las comunidades en riesgo de desplazamiento.
- Regularizar los títulos de propiedad de las víctimas y cancelar las deudas por concepto de impuestos no pagos durante el desplazamiento.
- Ampliar las actividades de protección de los bienes a cargo del Programa de protección de bienes de Acción Social, asignando los recursos necesarios, y exigir a las autoridades departamentales y municipales que cooperen en la identificación de los bienes abandonados por la población desplazada.
- Declarar inválidos los títulos emitidos dentro de los territorios colectivos de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas.
- Declarar inválidos los títulos de propiedad de la tierra adquiridos bajo coacción y velar por que se exija el cumplimiento de las disposiciones que prohíben efectuar transacciones sobre esas tierras.
- A la Fiscalía General de la Nación, dictar medidas provisionales basadas en las referencias cruzadas contenidas en los informes de las personas desplazadas y las confesiones de apoderamiento de tierras por parte de los paramilitares que aspiraran a los beneficios de la ley 975 de 2005.
- Adoptar medidas legislativas que permitieran la restitución directa de los bienes a las víctimas del desplazamiento forzado, en lugar de canalizarlas a través del Fondo de Nacional de Reparación.
- Promover que los paramilitares que aspiraran a los beneficios de la ley 975 de 2005 confiesen toda la verdad, incluida la información sobre los desplazamientos que han ocasionado y las tierras y las propiedades que usurparon, al igual que los nombres de las personas a quienes las transfirieron, de conformidad con sentencia C-370 de 2006 de la Corte Constitucional.

7.5 La oficina del Acnur en Colombia ha brindado al Estado colombiano asistencia técnica en materia de protección y restitución de los bienes de la población desplazada

El Acnur ha realizado tres trabajos de balance de la política pública de prevención y atención al desplazamiento. El balance correspondiente al período 2004-2006 es particularmente

¹⁵⁵ *Ibidem*, párr. 53.

¹⁵⁶ Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 8, párr. 80.

importante en el análisis y las recomendaciones relativas al tema de las tierras de las víctimas del desplazamiento. En dicha evaluación, el Acnur llamó la atención acerca de la existencia de *“limitaciones para lograr la realización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, a las que se suman las restricciones objetivas derivadas de la continuidad del conflicto, la presencia de grupos armados en las zonas de residencia de las víctimas y la posición intimidante de los propios victimarios. No se observa que existan medidas efectivas para garantizar condiciones adecuadas para el ejercicio de estos derechos”*¹⁵⁷.

Adicionalmente, Acnur señaló que, a pesar de *“los avances alcanzados por el esfuerzo del Programa de protección de los bienes y el patrimonio de la población desplazada, ‘en materia de protección de los bienes y del patrimonio de la población desplazada, no hay resultados efectivos en materia de restitución de tierras’”*¹⁵⁸; y que *“[E]n sólo a partir del 2006 el Incoder empezó a llevar el Registro único de predios ordenado en 1997. Pese a su carácter esencial en términos de prevención, protección y logro de soluciones duraderas, el sector institucional rural no asume como propio el tema del desplazamiento”*¹⁵⁹.

Entre las recomendaciones formuladas por Acnur relativas a la restitución de las tierras y viviendas de la población desplazada¹⁶⁰, se destacan las siguientes tres:

- Dar prioridad a programas de protección para las personas desplazadas que acuden a la justicia en busca de la satisfacción de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.
- Aplicar los mecanismos de protección de los derechos colectivos de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas sobre sus territorios, y promover la aplicación de los *Principios para la restitución de los bienes y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*.
- Priorizar la alternativa de la restitución de las viviendas y las tierras de las que fueron despojadas las personas desplazadas o la recuperación de los bienes que tuvieron que abandonar al ser desplazados.

7.6 El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha llamado la atención sobre la situación de las personas desplazadas en Colombia y el despojo de sus bienes

El Consejo de Derechos Humanos manifestó numerosos aspectos de preocupación cuando en 2008 evaluó la situación de Colombia, en desarrollo del Examen Periódico Universal. Entre dichos aspectos se incluyó el desplazamiento forzado, las violaciones a los derechos de las personas desplazadas y el despojo de sus propiedades y posesiones¹⁶¹.

Frente a las conclusiones y recomendaciones del Examen Periódico Universal, el Estado colombiano hizo una serie de compromisos voluntarios relacionados con los diferentes

¹⁵⁷ Acnur, citado *supra* en Nota 3, pág. 39.

¹⁵⁸ *Ibidem*, pág. 40.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ *Ibidem*, págs. 43 a 47.

¹⁶¹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Consejo de Derechos Humanos, Décimo período de sesiones; Tema 6 de la agenda, Examen Periódico Universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*, Colombia, A/HRC/10/82, 9 de enero de 2009.

aspectos de la crítica situación de derechos humanos en el país. Entre los desafíos y compromisos voluntarios del Estado relacionados con el desplazamiento forzado y el derecho sobre la tierra están el de garantizar efectivamente el derecho al territorio de las poblaciones afrocolombianas e indígenas y aplicar la política de reparaciones a la población desplazada¹⁶². Estos compromisos no cubren la totalidad de los aspectos de la compleja problemática del despojo de los bienes de las víctimas del desplazamiento, pues se puede notar que el Estado no hizo compromisos específicos para garantizar la restitución de las tierras de las víctimas del desplazamiento.

Como se ha reseñado en esta sección del informe, los órganos internacionales han advertido la gravedad del despojo de las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia y han recomendado la adopción de medidas específicas al Estado para prevenir el despojo ni de garantizar la efectiva restitución de las propiedades y posesiones de estas víctimas. No obstante, la actuación estatal no refleja una decisión política de detener el despojo de los bienes de la población desplazada ni de garantizar el derecho a la restitución de los mismos.

8. El Estado no ha garantizado el derecho de restitución de las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado

Tal como se expuso en el cuarto capítulo del presente informe, el Estado colombiano ha adoptado un conjunto de medidas normativas que otorgan reconocimiento a los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado y establecen las obligaciones estatales correspondientes. Dichas obligaciones comprenden, entre otros componentes, el registro de las tierras abandonadas por las víctimas y la protección de los derechos de estas a la verdad, la justicia y la reparación, que contempla el derecho a la restitución de sus bienes. No obstante, las medidas dispuestas por la normatividad interna y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han sido adoptadas por el Estado de manera tardía e insuficiente.

Pese a las advertencias sobre la gravedad del despojo de las tierras de la población desplazada y a las recomendaciones presentadas por las organizaciones sociales, las ONG de derechos humanos y los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, el Estado colombiano aún no ha realizado un diagnóstico que de cuenta de la magnitud de esta problemática, ni ha adoptado las medidas necesarias para prevenir su ocurrencia, proteger los bienes abandonados por la población desplazada y garantizar el derecho a su restitución, de conformidad con las disposiciones de la normatividad interna y los instrumentos internacionales de derechos humanos nombrados en el tercer capítulo del presente documento.

Las medidas ordenadas por la ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios (2007 de 2001 y 250 de 2005) han tenido un pobre cumplimiento, lo cual evidencia una escasa decisión política por parte del Estado para garantizar el derecho sobre la tierra de las poblaciones

¹⁶² *Ibidem*, Adición *Opiniones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas presentadas por el Estado examinado*, A/HRC/10/82/Add.1 13 de enero de 2009, Págs. 8 y 9.

afrocolombianas, campesinas e indígenas que se encuentran en riesgo o en situación de desplazamiento.

Por el contrario, como se sustentó anteriormente en el presente reporte, el proceso de negociación entre el Gobierno y los grupos paramilitares, ha estado enmarcado por un conjunto de normas que no garantizan el derecho a la restitución de los bienes a las víctimas del desplazamiento. En forma paralela al desarrollo de dichas negociaciones con los paramilitares, el Gobierno ha promovido y/o respaldado la aprobación de leyes que vulneran el derecho a la tierra y a la restitución por parte del Congreso.

8.1 Los obstáculos para garantizar el derecho de restitución de las tierras son consecuencia de las medidas adoptadas por el Estado en contravía de sus obligaciones

Por su parte, en desarrollo de su labor de seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 dirigidas a superar el estado de cosas inconstitucional con respecto a los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ha señalado que una de las áreas de la respuesta del Gobierno *"con resultados precarios es la política de tierras, 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. El mismo Gobierno señala este componente de la política como uno de los que requiere ser reformulado dado el atraso en que se encuentra"*¹⁶³.

En los últimos meses de 2008, el Gobierno admitió la existencia de falencias en la política de tierras para las víctimas del desplazamiento, las cuales muestran un serio incumplimiento de las obligaciones estatales de garantía de los derechos sobre la tierra, que abarcan vacíos de información y omisiones con respecto a la identificación predios, y a la protección de las tierras y su restitución. Paradójicamente, entre las falencias de su política de tierras el Gobierno incluye algunas de las medidas legislativas que fueron aprobadas con el apoyo decidido del propio Gobierno, como el Estatuto de Desarrollo Rural. A continuación se enumeran las falencias admitidas por el Gobierno con respecto a la política de tierras para la población desplazada¹⁶⁴:

- a) La falta de actualización de la información necesaria para la individualización de predios y derechos.
- b) La escasa sistematización de la información catastral y registral relevante.
- c) El escaso conocimiento que tienen los funcionarios concernidos acerca de la normatividad, procedimientos y herramientas relativas a la protección patrimonial.

¹⁶³ Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 62.

¹⁶⁴ Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 62.

d) El escaso conocimiento que posee la población desplazada del marco de derechos y las herramientas para hacerlos exigibles.

e) La transición normativa ocasionada con la aprobación de la ley 1152 de 2007 sobre el Estatuto de Desarrollo Rural y el cambio de competencias institucionales que implicó: a) el traslado del Registro Único de Predios Abandonados (RUPTA) que administraba Incoder a la Superintendencia de Notariado y Registro –SNR- (Artículo 127; b) el traslado de la competencia de recepción de solicitudes de protección de predios de Incoder al Ministerio Público (Artículo 127, parágrafo 2); c) la asignación de las competencias de la Ruta de Protección Étnica al Ministerio del Interior y de Justicia (Artículo 128); d) los mencionados traslados de competencias no estuvieron acompañados del mejoramiento de la capacidad administrativa para la asunción de las nuevas funciones¹⁶⁵.

f) La desactualización de formaciones catastrales y territorios étnicos.

g) La carencia de identificación catastral acerca del establecimiento de personas desplazadas como ocupantes de territorios baldíos.

h) Las relaciones informales de la tenencia de la tierra por parte de las personas desplazadas.

i) La imprecisión de los datos aportados por las personas desplazadas para la identificación de los predios.

Gran parte de los problemas reportados por el Gobierno a la Corte Constitucional habían sido identificados años atrás por los organismos internacionales, las organizaciones sociales y las ONG que defienden los derechos de las víctimas del desplazamiento. Sin embargo, el Gobierno no implementó soluciones efectivas para cada uno de los problemas. Además, algunos de los obstáculos admitidos por el Gobierno se derivan de las medidas regresivas adoptadas y/o impulsadas por el propio Gobierno.

Por otra parte, la informalidad en las relaciones de la tenencia de la tierra son atribuibles en parte al desmonte de la política de reforma agraria a través del Plan de Desarrollo aprobado mediante la ley 812 de 2003 y la ley de Estatuto de Desarrollo Rural, que otorgaron prioridad al fomento de la economía empresarial y negaron las posibilidades de acceso de los campesinos a la tierra con seguridad jurídica de la tenencia. Con este desmonte de la reforma agraria, el Gobierno contravino abiertamente la observación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, frente a las condiciones de vida de los desplazados internos, en particular las de las mujeres, los niños, los campesinos y los miembros de las comunidades indígenas y afrocolombianas, recomendó al Estado colombiano “*adoptar medidas para mejorar las*

¹⁶⁵ La ley 1152 de 2007 que aprobó el Estatuto de Desarrollo Rural, en su Artículo 127 introdujo una nueva reforma de la institucionalidad encargada de la política de tierras, afectando las competencias relativas a la política de tierras de la población desplazada: la ley trasladó a la SNR y Registro la responsabilidad del “registro de los predios y territorios abandonados a causa de la violencia” que estaba a cargo del Incoder y creó el Consejo Nacional de Tierras -Conati- y la Unidad Nacional de Tierras Rurales -Unat.

*condiciones de vida de los desplazados internos, en particular las mujeres y los niños, los campesinos y los miembros de las comunidades indígenas y afrocolombianas*¹⁶⁶, en particular “*las medidas necesarias para realizar una auténtica reforma agraria*”¹⁶⁷.

Por otro lado, los vacíos en la información acerca de los derechos sobre la tierra y los territorios colectivos de los pueblos indígenas, la falta de capacitación de los funcionarios públicos, y especialmente los problemas originados en el traslado de competencias institucionales corresponden a omisiones del Estado que reflejan la ausencia de decisión política para superarlas. Sobre el traslado de competencias, es necesario recordar que tanto la liquidación de la institución encargada del registro de predios abandonados – primero del Incora y después del Incoder-, y la fusión de varias instituciones en una nueva, como cuando se creó el Incoder, han sido decisiones del Gobierno. Concretamente, las dificultades surgidas de la liquidación del Incora¹⁶⁸ y la creación del Incoder¹⁶⁹ son consecuencia directa de decisiones gubernamentales tomadas mediante decretos, ya que, además de los traumatismos de la transición institucional, estas medidas debilitaron de manera determinante la capacidad institucional del organismo del SNAIPD encargado de registrar las tierras abandonadas por la población desplazada y de adjudicar y titular tierras a dicha población en los retornos y reasentamientos.

De la misma manera, la liquidación del Incoder y la transición institucional que esta produjo fueron consecuencia de la aprobación de la ley del Estatuto de Desarrollo Rural, que, como se explicó en este documento fue promovida decididamente por el Gobierno.

8.2 El registro de las tierras de las víctimas del desplazamiento y los mecanismos de protección han sido implementados parcialmente

Pese a que ley 387 de 1997 dispuso que el Incora debía llevar un registro de los predios abandonados por las víctimas del desplazamiento, actualmente no existe una cifra oficial que de cuenta de la cantidad de tierras abandonadas por las víctimas del desplazamiento forzado. Este vacío de información se debe a que el Incora y el Incoder incumplieron durante varios años su obligación legal de mantener debidamente actualizado un registro de los predios rurales abandonados por las familias desplazadas. Es así como a junio de 2003, es decir, seis años después de su creación por la ley 387, el Registro Único de Patrimonio (RUPT) contenía

¹⁶⁶ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 27º período de sesiones, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Colombia*, E/C.12/1/Add.74, diciembre 6 de 2001, Párr. 43.

¹⁶⁷ *Ibidem*, Párr. 44.

¹⁶⁸ Decreto 1292 de 2002 *Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) y se ordena su liquidación.*

¹⁶⁹ Por medio del decreto 1300 de 2003 el gobierno creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder-, como resultado de la fusión de cuatro entidades que estaban adscritas al Ministerio de Agricultura: El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria –Incora-, el Instituto Nacional para la Adecuación de Tierras –Inat-, el Instituto Nacional para la Pesca y la Acuicultura –Inpa- y el Fondo para el Desarrollo Rural (DRI).

información de tan sólo 4.300 familias que habían declarado haber abandonado tierras, equivalente a sólo 150.000 hectáreas¹⁷⁰.

Como se mencionó en la parte inicial del presente informe, en 2005 los estimativos de la magnitud del despojo de tierras de la población desplazada oscilaban entre 2,6 y 6,8 millones de hectáreas. Según la Contraloría General de la República, de 2001 a 2005 el despojo de las tierras afectaba 265 mil familias desplazadas que poseían más de 2.6 millones de hectáreas¹⁷¹. Por su parte, el Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada de Acción Social –PPTP- estimó que 6,8 millones de hectáreas de tierras habían sido abandonadas por la población desplazada¹⁷².

Cuando se hicieron los anteriores estimativos sobre la gran extensión de tierras abandonadas por la población desplazada, para prevenir la continuidad del despojo por parte de los terratenientes y empresarios con apoyo de los grupos paramilitares¹⁷³ era urgente la adopción de las medidas de protección de los derechos de la población desplazada ordenadas por la legislación. No obstante, solamente a partir del momento en que la Corte Constitucional, en la sentencia T-025 de 2004, identificó las omisiones en el cumplimiento de las correspondientes obligaciones estatales y, por tanto, emitió órdenes al respecto, el Gobierno comenzó a adoptarse algunas medidas para llevar el registro de bienes abandonados por la población desplazada¹⁷⁴. Luego de dicho fallo, la Guía de Acción Social para la toma de la declaración de los hechos del desplazamiento¹⁷⁵ incluyó la información acerca de los bienes que fueran abandonados por las personas desplazadas.

Posteriormente, ante los escasos avances en el tema de la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento, la Corte Constitucional a través de la sentencia T-821 de 2007

¹⁷⁰ Banco Mundial, Proyecto de la Red de Solidaridad Social, Banco Mundial/PCF, SIDA, OIM, *Protection of patrimonial assets of internally displaced populations in Colombia*, Project Management Unit, Washington D.C., mimeo, 22 febrero 2005.

¹⁷¹ Contraloría General de la República 2005, “El desplazamiento forzoso de los colombianos y sus impactos patrimoniales”, Intervención del Vicecontralor General de la República, Luis Bernardo Flórez Enciso, en el seminario internacional “Territorio, Patrimonio y Desplazamiento”, Bogotá, mimeo, 24 de noviembre de 2005, pág. 3.

¹⁷² Banco Mundial, Proyecto de la Red de Solidaridad Social, Banco Mundial/PCF, SIDA, OIM, citado *supra* en Nota 170.

¹⁷³ La ley 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, en sus artículos 10, 19 y 27 ordena la adopción de medidas para brindar asistencia legal a las personas desplazadas para el acceso a la justicia y la restitución de los bienes; el registro de los predios rurales abandonados y a acciones que impidan la enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes; y protección de los derechos de posesión de los bienes muebles o inmuebles abandonados por causa del desplazamiento forzado.

¹⁷⁴ A través de la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional ordenó a la entidad coordinadora de la política de atención a la población desplazada y administrador del Sistema Único de Registro de la Población Desplazada (actualmente la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional) incluir en la información solicitada a las personas desplazadas la relativa a predios rurales bajo su posesión o propiedad, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble, a fin de que con base en dicha información se procediera a dar aplicación al procedimiento y a los mecanismos de protección de los bienes abandonados, de conformidad con las disposiciones de la ley 387 de 1997 y el decreto 2007 de 2001.

¹⁷⁵ La ley 387 de 1997 en su Artículo 32 estableció que para recibir los beneficios de dicha ley las personas desplazadas deben cumplir requisitos, entre los cuales se encuentran el declarar los hechos de su desplazamiento “ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales o Distritales, o cualquier despacho judicial de acuerdo con el procedimiento de recepción de cada entidad (...)”.

ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, que por su intermedio, dentro del mes siguiente, instruyeran “a todos los agentes de las respectivas entidades para que al momento de tomar la declaración de las personas en situación de desplazamiento interno, les informen sobre sus derechos a la propiedad y a la posesión y sobre los mecanismos para el aseguramiento de sus bienes y las acompañen y asesoren en la protección de sus derechos en esta materia”¹⁷⁶.

Asimismo, en la sentencia T-821 de 2007 la Corte dispuso que “tanto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para que, en cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias, cumplan con la obligación de establecer las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojados durante años gran parte de las personas que actualmente se encuentran en situación de desplazamiento forzado. En este sentido no sobra recordar que cualquier política que se adopte debe tener en cuenta las directrices contenidas en el bloque de constitucionalidad. En particular las que surgen de los principios Rectores de los Desplazamientos Internos (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas”¹⁷⁷.

Por su parte, la CNRR ha admitido que el registro de los bienes de las víctimas adolece de una gran desactualización y considera que “la restitución de bienes en Colombia es un proceso complejo de múltiples aristas, pues no existe certeza del número de predios despojados, ni de la condición en la que se encuentran actualmente, ni sobre víctimas del despojo”¹⁷⁸.

Pese a la importancia que el registro de bienes abandonados tiene para garantizar el derecho de restitución de las víctimas, son pocos los avances en el cumplimiento de dicha obligación, como se desprende de los informes oficiales. El Gobierno informó a la Corte en diciembre de 2008 sobre la recepción de 24.165 solicitudes de protección de predios, de las cuales solamente 1.004 habían sido objeto de la medida de protección respectiva, que consiste en la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria. En su informe, el Gobierno explicó que la aplicación de las medidas de protección de predios correspondía a la labor desarrollada entre 2007 y 2008 por la Superintendencia de Notariado y Registro –SNR–, y que no aparecían reportadas acciones concretas de protección de predios durante el período en que el Incoder tuvo a su cargo la competencia para la protección de tierras, con anterioridad a la aprobación de la ley sobre Estatuto de Desarrollo Rural.

Sin embargo, la omisión en la que incurrió el Incoder se vio agravada por el hecho de que, según la Corte Constitucional, “la mayor parte de la información en manos del Incoder reposaba en cajas sin ningún tipo de sistematización o anotación de las acciones adelantadas”¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 14.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR, *Respuesta al derecho de petición interpuesto por la CCJ*, Ref. DF.1131, Bogotá D.C., 18 de julio de 2008

¹⁷⁹ Corte Constitucional, citado *supra* en 62.

8.3 La implementación de las medidas de protección de las tierras abandonadas por las víctimas del desplazamiento previstas en la normatividad ha tenido una baja cobertura

Los organismos gubernamentales responsables de la protección de los bienes abandonados por la población desplazada no han cumplido sus obligaciones legales, según lo indican la Procuraduría General de la Nación y la Corte Constitucional.

La SNR informó que, hasta agosto de 2008, en aplicación del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados a causa de la Violencia –Rupta-¹⁸⁰, había recibido 26.352 formularios de solicitud correspondientes a la ruta individual de protección, de los cuales apenas 954 habían sido remitidos por las Oficinas de Registro¹⁸¹.

En cuanto a la ruta de protección colectiva, la SNR informó que a la misma fecha habían sido objeto de la medida de protección 66.334 predios, por una extensión de 1'287.331,30 has, y 25.238 predios equivalentes a 1'700.031, 27 has. Es decir que en agosto de 2008 dicha medida de protección cubría tierras por una extensión de 2'987.362,56 has, lo que significa que quedaban desprotegidas la mayor parte de la superficie de tierras abandonadas por la población desplazada, que, de acuerdo con el Programa de Protección de Bienes de Acción Social, hasta 2005 sobrepasaba los 5'000.000 has.

Además, la SNR explicó que existían numerosas solicitudes de protección de predios que no fueron objeto de la medida de protección en los folios de matrícula inmobiliaria, las cuales correspondían a casos en los que las víctimas no estaban en capacidad de probar la propiedad por carecer de los respectivos soportes legales: predios que no fueron encontrados en ningún folio de matrícula inmobiliaria en los archivos registrales; territorios que corresponden a baldíos que no cuentan con folio de matrícula inmobiliaria que lo identifique, solicitud que fue remitida al Incoder, para lo de su competencia; y predios ubicados en un territorio inenajenable, imprescriptible e inembargable. Además, incluía los predios que se encuentran protegidos por la prohibición de enajenar proferida por el Comité de Atención a la Población Desplazada, de conformidad con las disposiciones del decreto 2007 de 2001.

La Procuraduría General de la Nación coincide en la identificación de muchas de las anteriores deficiencias en el registro y protección de tierras. La Procuraduría considera que *“el balance es preocupante, dado que la cobertura del mecanismo de protección de tierras ha sido mínima”*¹⁸², debido al incumplimiento de las obligaciones por parte de las autoridades nacionales y locales, con relación a los aspectos que se mencionan a continuación:

¹⁸⁰ Decreto 768 de 2008 *Por el cual se reglamenta el artículo 127 de la ley 1152 de 2008.*

¹⁸¹ Superintendencia de Notariado y Registro, Ministerio del Interior y de Justicia, Respuesta al derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas, Radicado SDR-E-0636, septiembre 19 de 2008.

¹⁸² Procuraduría General de la Nación, *XVII Informe de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004*, octubre 20 de 2008.

(i) La ausencia de un sistema actualizado y coordinado de información por parte de los organismos estatales encargados de censar la tierra y de establecer los diferentes tipos de relación jurídica.

(ii) La falta de compromiso institucional de Incoder para tramitar las solicitudes de protección de tierras de la población desplazada.

(iii) La falta de claridad sobre la competencia y el procedimiento para tramitar las medidas de protección de predios, por la lentitud del proceso de transición y por la prórroga de las competencias al Incoder establecida mediante el decreto 3066 de 2007¹⁸³.

(iv) La inexistencia de protección real de los predios frente a los cuales se solicitó la medida de protección: en las solicitudes reportadas de ruta individual por el Incoder como concluidas y transferidas a la SNR, el 26% se encontraban protegidas (6.510 solicitudes). Sin embargo, el porcentaje de protección real disminuyó, ya que únicamente 1.323 expedientes (5.22% del total de solicitudes) contaban con anotación en folio de matrícula al 3 de octubre de 2008, situación que no había sido notificada a los peticionarios de la medida.

(v) En cuanto a la ruta colectiva de protección de predios establecida en el decreto 2007 de 2001, 40 municipios no habían realizado el correspondiente informe de predios cuando se efectuó la declaratoria de desplazamiento o de riesgo de desplazamiento, con lo que no se verificó protección efectiva de los predios.

(vi) De las 116 solicitudes de protección correspondientes a la ruta étnica remitidas por Incoder al Ministerio del Interior¹⁸⁴, la mayoría había sido tramitada como solicitudes individuales de protección, lo que evidencia la falta de desarrollo de los instrumentos específicos para su efectiva restitución material y para garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, y que no se han destinado recursos suficientes para el saneamiento y delimitación de esos territorios. Al respecto, la Procuraduría insistió *“en la necesidad de que el Ministerio del Interior construya un sistema de información para que pueda realizar de manera eficaz sus funciones de protección de territorios en la ruta étnica, debido a que no existe un censo actualizado de comunidades indígenas y afro, así como sistemas de georeferenciación de las diferentes comunidades”*¹⁸⁵.

Como se expuso anteriormente, en diciembre de 2008 de 24.165 solicitudes de protección de predios recibidas, solamente 1.004 habían sido objeto de la medida de protección (anotación

¹⁸³ Decreto 3066 de 2007 *Por el cual se profieren disposiciones necesarias para la transición institucional originada por la nueva estructura legal bajo la cual funcionará el Sector Agrícola, Pecuario, Forestal y Pesquero en los términos de la Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural.*

¹⁸⁴ El Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada elaboró una propuesta de Ruta de Protección de los derechos Territoriales Étnicos conocida como Ruta Étnica. En la respuesta al derecho de petición presentado por la CCJ fechada en octubre 13 de 2009, el PPTP señala que la propuesta de Ruta Étnica estaba siendo objeto de *“ajuste, socialización y validación ante las entidades responsables de su implementación, de acuerdo con los autos 004 y 005 de 2009 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional”*.

¹⁸⁵ Procuraduría General de la Nación, citado *supra* en Nota 182.

en el folio de matrícula inmobiliaria) por parte de la SNR, en 2007 y 2008, ya que no se dispone de información acerca de los resultados de la gestión de Incoder en cuanto a la protección de tierras antes de 2007.

Pese al metódico seguimiento a las disposiciones de la sentencia T-025 por parte de la Corte Constitucional, las falencias y omisiones mencionadas en el registro y protección de las tierras hacen que cobertura de dicha protección sea aún insuficiente. Según datos del Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada –PPTP-, al 31 de enero de 2009, se encontraban protegidos 1.349.725,37 has colectivas y 1.692.396,19¹⁸⁶ has de predios individuales, para un total de 3.042.121,56, área que no alcanza la superficie de tierras abandonadas estimada en 2004 por el mismo Programa.

La ausencia de un registro completo de las tierras abandonadas por la población en situación de desplazamiento originada en las numerosas omisiones estatales analizadas en el presente documento ponen de manifiesto la falta de voluntad política del Estado para cumplir con sus obligaciones de protección de los bienes abandonados por la población desplazada.

Por último, es necesario subrayar la existencia de un vacío protuberante en el registro de los bienes inmuebles abandonados o despojados a la población desplazada de los centros urbanos, que no permite conocer la magnitud del despojo de las viviendas de la población desplazada ni tomar medidas para su restitución.

8.4 La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación no ha ejercido su papel como garante del derecho a la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento

La ley 975 de 2005 creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR- con el mandato de garantizar los derechos de las víctimas por medio de la formulación de recomendaciones sobre los criterios para las reparaciones y de coordinación la actividad de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes¹⁸⁷.

Una contribución notable de la CNRR es la elaboración de la *Recomendación de criterios de reparación y de proporcionalidad restaurativa*. En esta recomendación la CNRR otorga prioridad a la restitución de los derechos, a la que considera como la medida ideal de reparación:

“La restitución implica restablecer a la víctima, entre otras situaciones, el ejercicio y disfrute de las libertades individuales y los derechos humanos, la vida familiar, el empleo y los bienes perdidos como causa de las violaciones cometidas, así como garantizar el regreso al país o el regreso al lugar de residencia.

¹⁸⁶ Acción Social, Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, Comité Técnico Especializado, *Taller de dimensión, localización y caracterización de las tierras despojadas a las víctimas de la violencia en Colombia; Aportes para la construcción para el programa de restitución de bienes*, marzo 3 de 2009, disponible en http://www.cnrr.org.co/restitucion/pdf_documents/documents/presentacion_accion_social_marzo_3_09.pdf

¹⁸⁷ Ley 975 de 2005, citado *supra* en Nota 52, Artículos 51 y 52.

91. *La restitución es la medida de reparación ideal y la Ley 975 de 2005 la contempla –sin limitarla a ellas– respecto a situaciones como el restablecimiento de la libertad de la víctima, el retorno a su lugar de residencia y la devolución de sus propiedades*¹⁸⁸.

Adicionalmente, la CNRR recomienda la adopción de medidas favorables que permitan la restitución de las tierras a las mujeres desplazadas, lo mismo que a las víctimas que no poseen títulos de propiedad sobre la tierra:

*“93 En el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, entre ellas, de manera especial las mujeres, la Comisión recomienda, para garantizar el derecho a la restitución, prever la manera de subsanar la ausencia de títulos de propiedad y establecer mecanismos que permitan su titularización y la restitución de sus bienes patrimoniales”*¹⁸⁹.

Además, el Área de Memoria Histórica de la CNRR, en su línea de investigación Tierra y Conflicto adelantó una conceptualización del despojo de las tierras y territorios que da cuenta de las diversas modalidades de despojo y que debería ser insumo a tener en cuenta para la formulación de la legislación y la política de restitución de bienes de la población desplazada¹⁹⁰.

Sin embargo, los derechos de las víctimas de los grupos paramilitares han estado seriamente comprometidos en el proceso de aplicación de la ley 975 de 2005 como consecuencia de las limitaciones estructurales de la CNRR a lo que se ha sumado la interpretación restrictiva de su mandato que han hecho su presidente y algunos de sus miembros¹⁹¹.

La CNRR adolece de dos limitaciones estructurales que afectan negativamente la restitución de los bienes de las víctimas: la primera es la carencia de dispositivos que aseguren la responsabilidad patrimonial de los paramilitares con bienes distintos a los adquiridos ilícitamente para la reparación de las víctimas. La segunda limitación consiste en la canalización de las reparaciones económicas a través del Fondo de Reparaciones –FNR– creado por la ley 975 de 2005, que representa un obstáculo para la restitución de los bienes usurpados a las personas en situación de desplazamiento ya que no asegura la entrega completa a los propietarios o poseedores originales de los bienes que eventualmente entreguen los paramilitares, sino que estos bienes deben ir a una especie de fondo común para reparar a la totalidad de las víctimas.

¹⁸⁸ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, *Recomendación de criterios de reparación y de proporcionalidad restaurativa*, Bogotá, abril de 2007, párr. 90 y 91.

¹⁸⁹ *Ibidem*, párr. 93.

¹⁹⁰ Área de Memoria Histórica, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, citado *supra* en Nota 22.

¹⁹¹ Comisión Colombiana de Juristas, *“La CNRR: ¿Dr. Jekyll, o Mr. Hyde? (Por una Comisión que contribuya a la efectiva reparación de los derechos de las víctimas de crímenes de guerra y de lesa humanidad en Colombia)*, Bogotá, 9 de mayo de 2006. Disponible en www.coljuristas.org

A las limitaciones estructurales de la CNRR señaladas se suma la falta de independencia de la CNRR, relacionada a su composición mayoritaria por parte de funcionarios gubernamentales¹⁹² y a la orientación que le ha dado su presidente.

La interpretación restrictiva del mandato de la CNRR por parte de su presidente con respecto a las víctimas del desplazamiento se hizo explícita cuando declaró públicamente que “[h]ay que aclarar esto: no todas las víctimas son necesariamente sujetos de políticas de reparación material individual. Ante todo, serán sujetos de reparación aquellas víctimas que han sufrido crímenes atroces; esto debe quedar claro porque hay víctimas del conflicto que van a ser objeto de otras modalidades de reparación. Por ejemplo, existen personas que sufrieron actos de violencia en sus regiones y su familia no fue objeto de asesinatos o de masacres: en este caso la reparación será a la comunidad”¹⁹³.

En el mismo sentido, el Presidente de la CNRR discrimina a sectores de víctimas como las mujeres, las y las poblaciones afrocolombiana, indígena y desplazada al afirmar que “[d]ado el número tan inmenso de víctimas, tenemos que hacer una política de reparación a largo plazo. Comenzando por los sectores más vulnerables, que son probablemente (eso tenemos que definirlo en los próximos meses en la Comisión) los huérfanos, las personas minusválidas y las familias que perdieron el sostén económico. Luego tenemos que ir avanzando hacia otros sectores como las madres cabeza de familia que fueron objeto de violencia y desplazamiento, las minorías étnicas y los indígenas”¹⁹⁴.

Las interpretaciones acerca del papel de la CNRR por parte de su presidente contradicen la obligación de garantizar los derechos de las víctimas del desplazamiento, ya que, para efectos de la reparación, catalogan al desplazamiento forzado como un delito subsidiario cuya reparación se condicionaría a la existencia de otro delito. Según las declaraciones del presidente de la CNRR, la población desplazada debería ser sujeto de medidas de reparación colectiva, con lo que pretende desconocer la preeminencia de los casos de desplazamiento individual y familiar, y que no todas las familias desplazadas prefieren soluciones colectivas a su situación.

Asimismo, las declaraciones del Presidente de la CNRR contradicen el contenido de la recomendación de Criterios de Reparación que fueron formulados para la creación normativa y de formulación y aplicación de la política pública por parte de los funcionarios públicos¹⁹⁵.

La interpretación reduccionista del mandato de la CNRR se tradujo en inacción con relación a los decretos reglamentarios que ignoran las disposiciones de la sentencia C-370 de 2005 de la

¹⁹² El Artículo 50 de la ley 975 de 2005 establece la composición de la CNRR, cuyos miembros son el Vicepresidente de la República quien la presidirá; el Procurador General de la Nación; el Ministro del Interior y de Justicia; el Ministro de Hacienda y Crédito Público; Defensor del Pueblo; dos Representantes de Organizaciones de Víctimas y el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, quien desempeñará la Secretaría Técnica. El Presidente de la República designará como integrantes de esta Comisión a cinco personalidades, dos de las cuales, al menos, deben ser mujeres.

¹⁹³ “Eduardo Pizarro León-Gómez plantea revolución a Ley de Justicia y Paz. La reparación no es un cheque”. Entrevista para El Espectador. Bogotá, 12 de agosto de 2006

¹⁹⁴ *Bienes paras no serán suficientes para la reparación: Reparación a víctimas de paras no será de la noche a la mañana*, Entrevista a Eduardo Pizarro León – Gómez, diario El Nuevo Siglo, Bogotá 8 de octubre de 2006.

¹⁹⁵ CNRR, citado *supra* en Nota 40.

Corte Constitucional que protegen los derechos a la verdad, la justicia y la reparación¹⁹⁶. También ha influido en la inacción de la CNRR frente a las políticas gubernamentales de reconciliación forzada, que afectan especialmente a las personas desplazadas solicitantes de adjudicación de tierras, al obligarlas a asociarse con desmovilizados de los grupos paramilitares, al igual que en el descuido de su misión como garante de los derechos de las víctimas en los procesos de esclarecimiento judicial que deberían haberse llevado a cabo en las audiencias de versión libre de la ley 975 de 2005 acerca de los crímenes cometidos por los paramilitares, entre los cuales el desplazamiento forzado y la usurpación de bienes de las personas desplazadas.

Asimismo, la CNRR ha mostrado pasividad en cuanto a la garantía del derecho de restitución. En junio de 2008, a casi tres años de su creación, la CNRR daba cuenta de apenas dos acciones relacionadas con la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento. La primera de ellas consistía en una recomendación dirigida a los operadores judiciales sobre el criterio de reparación *“de determinar la pérdida o daño material, y lo concerniente al daño emergente y al lucro cesante conforme lo ordenado para ello en la jurisprudencia nacional y la jurisprudencia internacional de derechos humanos. Contemplando el daño emergente como las consecuencias patrimoniales que se deriven de la violación y el lucro cesante como la pérdida de ingresos y la reducción de patrimonio de la víctima”*¹⁹⁷.

Según la propia CNRR, su segunda actividad en materia de restitución desarrollada a junio de 2008 fue la incidencia en el proceso de aprobación de la ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural), que consistió en recomendar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incluir en el texto del proyecto de ley *“políticas públicas que garantizaran los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de despojo y desplazamiento, que fueron incluidas y aprobadas en la Plenaria de la Cámara de Representantes antes de finalizar el período legislativo”*¹⁹⁸.

Como resultado de dicha labor de incidencia, la CNRR presentó la inclusión en el Artículo 133 de la mencionada ley de la entrega de los bienes objeto de extinción de dominio al Fondo de Reparación para la implementación del Programa Nacional de Reparación¹⁹⁹.

La inclusión de dicho Artículo, con incidencia de la CNRR, que establecía la entrega de bienes objeto de extinción de dominio, no es coherente con la Recomendación sobre restitución de la propia CNRR. Tal como lo han demostrado las experiencias de reasentamiento de la población desplazada, en los predios objeto del proceso de extinción de dominio la población desplazada

¹⁹⁶ A través de la sentencia C-370 de 2006, producto de una demanda ciudadana de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional hizo control de constitucionalidad de la ley 975 de 2005; este fallo aportó nuevas luces al marco jurídico acerca de los derechos de las víctimas de los grupos paramilitares. no obstante, los decretos reglamentarios de dicha ley expedidos por el Gobierno, han desconocido lo dispuesto por dicha sentencia.

¹⁹⁷ CNRR-, citado *supra* en Nota 56.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ La ley 1152 de 2007 en su Artículo 133 establecía que *“[d]esde el momento en que queden a su disposición los bienes rurales que en desarrollo de la acción de extinción judicial del dominio regulada en la Ley 793 de 2002, sean incorporados a su inventario de manera definitiva, la Dirección Nacional de Estupefacientes procederá a dar aviso inmediato a la Unidad Nacional de Tierras Rurales para que emita su concepto sobre la caracterizada vocación a la producción agropecuaria, forestal o pesquera de los inmuebles respectivos o de otra utilización productiva, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha del aviso.*

La Unidad Nacional de Tierras destinará prioritariamente dichos bienes al Fondo Nacional de Reparación de Víctimas creado en la Ley 975 de 2006 para efectos del Programa Nacional de Reparación”.

ha enfrentado graves riesgos para su vida. En la práctica, esta opción de asentamiento en predios objeto de extinción de dominio no ha representado una solución duradera al desplazamiento, puesto que no garantiza el reasentamiento de la población desplazada en condiciones de seguridad y dignidad, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos no 29 y 30²⁰⁰, como tampoco garantiza la seguridad jurídica de la tenencia sobre la tierra. Adicionalmente, como se ha señalado en el presente informe, la ley que aprobó el Estatuto de Desarrollo Rural fue declarada inconstitucional por haber vulnerado en su trámite el derecho de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas a ser consultados. Asimismo, el Estatuto contenía normas que debilitaban la ruta colectiva de protección de las tierras de la población desplazada, impedían la constitución de resguardos indígenas en la región de la Costa Pacífica²⁰¹, consolidaba el desmonte de las medidas de reforma agraria que garantizaban el acceso a la tierra con seguridad jurídica de la tenencia, ordenado en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, y liquidó el Incoder, entidad que tenía a su cargo el registro de las tierras abandonadas por las víctimas del desplazamiento.

En cuanto a su atención a las víctimas, la CNRR informó que a junio de 2009 había brindado asesoría, a través de sus sedes regionales, en “22.247 reclamaciones en tierras presentadas por aquellas víctimas que han sufrido desplazamiento o algún tipo de despojo de sus tierras”²⁰². Sin embargo, la CNRR no informa sobre los resultados obtenidos por las víctimas que han recibido su asesoría

Con relación al derecho de restitución de las tierras, uno de los aspectos más preocupantes del papel de la CNRR es la subestimación que hace de la magnitud de despojo de las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado. En efecto, la CNRR sostiene que “[se] presume que hay 1,2 millones de hectáreas que permanecen en manos de los grupos armados ilegales, producto de diferentes formas de apropiación”²⁰³. Esta subestimación de la magnitud del despojo de las tierras de las víctimas del desplazamiento es muy preocupante tendiendo en cuenta que este incidirá en la formulación del Programa de Restitución de Bienes.

La CNRR ha actuado con demora en la adopción de medidas específicas para la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes rurales y urbanos de las víctimas del

²⁰⁰ El numeral 1 del Principio Rector No 28 establece que “[l]as autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país”. Asimismo, el numeral 2 del Principio Rector no 29 señala que “[l]as autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan”.

²⁰¹ La ley 1152 de 2007, en el párrafo de su Artículo 123 establecía que “[n]o se podrán surtir procedimientos de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas dentro de los límites geográficos determinados en el artículo 2° de la Ley 70 de 1993 u otras zonas del país que presenten similares condiciones”. La mencionada la ley 70 de 1993 Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política en su Artículo 4 ordenó al Estado adjudicar “a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo, comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico”.

²⁰² CNRR, Respuesta al derecho de petición presentado por la CCJ, Ref. DF-53/1, Bogotá D.C., septiembre 22 de 2009.

²⁰³ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR–, Respuesta al derecho de petición presentado por la Comisión Colombiana de Juristas, Ref. DF 50-01, recibida el 11 de septiembre de 2009.

desplazamiento forzado. Solamente a partir de 2008 la CNRR se ha “enfocado en la creación del Programa de Restitución de Bienes”²⁰⁴, a través de un Comité Técnico Especializado CTE²⁰⁵. Durante el segundo semestre de ese año el CTE se concentró en la preparación de un documento relativo al Programa de Restitución de Bienes, que debía identificar los elementos constitutivos de un sistema de restitución de bienes. Según la CNRR, dicho documento sería presentado como proyecto de ley. A continuación se analizará el mencionado documento relativo al Programa de Restitución de Bienes.

8.5 El Programa de Restitución de Bienes de la Nacional de Reparación y Reconciliación aún se encuentra en fase de formulación

Uno de los cuestionamientos a la labor de la CNRR es la excesiva demora en la formulación del Programa de Restitución de Bienes que, como se mencionó anteriormente, fue ordenada por la Corte Constitucional en la sentencia T-821 de 2007.

Solamente hasta diciembre de 2008, el CTE de la CNRR presentó sus *Aportes para la Estructura y Componentes del Programa de Restitución de Bienes - Documento final ajustado según recomendaciones organizaciones gubernamentales que hacen parte del CTE para el examen y directrices de la Plenaria de la CNRR*. Este documento de Aportes es una propuesta en construcción y un insumo para las instituciones responsables de la ejecución de las acciones de reparación, en el cual se exponen la estructura general y los componentes del Programa de Restitución de Bienes.

Según la mencionada propuesta, el Programa de Restitución de Bienes (PRB) tendrá un enfoque de coordinación y articulación de distintas iniciativas que “busca ante todo ordenar los esfuerzos nacionales e internacionales en torno a la restitución de bienes como elemento esencial de las acciones de reparación integral a las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley. El PRB y su diseño son consistentes con la noción de reparación que asume la CNRR, la que: “(...) Consiste en dignificar a las víctimas mediante medidas que alivien su sufrimiento, compensen las pérdidas sociales, morales y materiales que han sufrido y restituyan sus derechos ciudadanos (...)”²⁰⁶. Además, el propósito del Programa será “garantizar el ejercicio de los derechos de las víctimas a la restitución de sus bienes, mediante el uso de los

²⁰⁴ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, citado *supra* en Nota 70, pág. 3.

²⁰⁵ El decreto 176 de 2008 *Por el cual se reglamentan los artículos 51, numeral 52.7; 52 y 53 de la Ley 975 de 2005*, en su artículo 6° creó Comités Técnicos: “Dentro de la estructura de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación se conformará un Comité Técnico Especializado del orden nacional y un Comité Técnico Regional con el objeto de brindar apoyo técnico complementario a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y a las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, según sea el caso. El Comité Técnico Especializado del orden nacional estará integrado por un(a) delegado(a) del orden nacional con carácter permanente y capacidad decisoria de las siguientes entidades: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode), Unidad Nacional de Tierras Rurales, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Banco Agrario, Dirección Nacional de Estupeficientes, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la autoridad catastral para el caso de los catastros descentralizados de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia, Superintendencia de Notariado y Registro, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y un integrante de la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz”.

²⁰⁶ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación-CNRR- Comité Técnico Especializado-CTE-, *Aportes para la Estructura y Componentes del Programa de Restitución de Bienes - Documento final ajustado según recomendaciones organizaciones gubernamentales que hacen parte del CTE para el examen y directrices de la Plenaria de la CNRR*. Documento Técnico CTE/CNRR/ 01, Bogotá D.C., diciembre 9 de 2008, págs. 5 y 6.

*mecanismos judiciales y administrativos, institucionales, operativos, técnicos y financieros de la sociedad, el Estado y la Comunidad Internacional*²⁰⁷.

En la propuesta del Programa de Restitución, la CNRR incluyó aspectos como el marco normativo y la jurisprudencia nacional e internacional, aspectos conceptuales del derecho a la reparación y once componentes. El documento también contiene una sección dedicada a la cuestión de los recursos financieros, técnicos, humanos y operacionales que requeriría el Programa y las fuentes de financiamiento.

La Línea de Base de Programa propuesto por la CNRR es el punto de partida para estimar su dimensión, ámbito y alcance. Esta Línea de Base aporta elementos respecto del marco normativo, la información necesaria para el diseño, puesta en marcha, seguimiento y evaluación del Programa y las competencias y capacidades institucionales, que permitan conocer, cuantificar, interpretar, comprender y estandarizar las situaciones sobre los bienes, víctimas e instituciones.

En el numeral correspondiente a “*Los ajustes al marco normativo e instrumentos de justicia ordinaria y transicional para la reparación y restitución de bienes*”, dicha propuesta plantea que, a la luz del marco legal, se adelante:

“Un inventario de las decisiones políticas y legislativas necesarias para la adopción e implementación del Programa de Restitución de Bienes, mediante las cuales se garantizará su sostenibilidad y se crearán las condiciones de no repetición.

*Cualquier iniciativa en tal sentido deberá asegurar el diseño de procesos judiciales y/o administrativos universales, expeditos y únicos para garantizar a las víctimas los derechos que les asisten, y en particular, para el caso concreto que nos ocupa, el derecho a la recuperación y restitución o compensación de los bienes despojados*²⁰⁸.

El Programa de Restitución de Bienes buscaba una base legal en el proyecto de ley de víctimas que, a la fecha de la presentación de la propuesta, había curso en el Congreso de la República:

“[E]ste Comité Técnico Especializado considera altamente deseable, que la filosofía, espíritu y elementos estratégicos del PRB que aquí se describen, sean en lo posible considerados en la construcción del texto de la ley de víctimas que se está discutiendo.

*En tal sentido el CTE invita a la plenaria de la CNRR a estudiar las propuestas, que en el proyecto de ley, le den alcance y sentido práctico a los propósitos y elementos fundamentales para la restitución de bienes expresados en este documento y su consecuente concertación con el Gobierno y los ponentes*²⁰⁹.

²⁰⁷ *Ibidem*, pág. 4.

²⁰⁸ *Ibidem*, pág. 32.

²⁰⁹ *Ibidem*.

Para establecer la base legal del Programa, el CTE recomendó un artículo o párrafo para ser concertado con el Gobierno y los ponentes del proyecto de ley de víctimas:

Artículo nuevo: El Programa de Restitución de Bienes hará parte fundamental del Plan Nacional de Atención y Reparación a las de los grupos armados organizados al margen de la ley. El PRB tendrá el propósito general de garantizar el ejercicio de los derechos de las víctimas a la restitución de los bienes, mediante el uso de los mecanismos judiciales y administrativos, institucionales, operativos, técnicos y financieros de la sociedad, el Estado y la comunidad internacional. El PRB se ejecutará atendiendo los siguientes componentes y/o subprogramas: 1. regionalización, focalización y priorización; 2. procedimientos, protocolos y formas operativas para la restitución; 3. formas subsidiarias a la restitución de bienes y el patrimonio de las víctimas; 4. saneamiento y alivio de los pasivos que afectan los bienes y el patrimonio de las víctimas; 5. restitución de bienes colectivos a víctimas de grupos étnicos; 7. participación social, asesoría y acompañamiento proceso de participación y consulta con las víctimas componente; 8. sistema de información para la restitución de bienes; 9. medidas de garantías de no repetición de las violaciones contra el derecho a la propiedad y al patrimonio; 10. fortalecimiento de las capacidades institucionales e instrumentos de coordinación interinstitucional para la restitución de bienes y el restablecimiento económico; 11. sistema de indicadores-seguimiento y evaluación.

Para su ejecución, seguimiento y evaluación créase el Subsistema Nacional de Restitución de Bienes como parte del Sistema nacional de Reparación Integral a Las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de La Ley, que reunirá las entidades del orden nacional y regional con competencias en materia de restitución de bienes, según lo que ordena esta Ley’²¹⁰.

El CTE de la CNRR esperaba que la discusión del Proyecto de Ley en dicha legislatura influiría favorablemente en el diseño de instrumentos legales e institucionales disponibles al servicio del PRB, ya que a la fecha de presentación de la propuesta a la CNRR, el Proyecto de Ley 157S – 044 C “por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de la violencia” se encontraba en tercer debate en la Cámara de Representantes, luego de haber sido aprobado por la plenaria del Senado. El 16 de junio de 2009, la Plenaria de la Cámara de Representantes, aprobó en cuarto debate un texto del proyecto de ley con un contenido contrario a las aspiraciones de las organizaciones de víctimas, a los estándares internacionales de derechos humanos y a los mínimos constitucionales. El 17 de junio, la Comisión designada para conciliar el texto aprobado por la Cámara con el texto aprobado por el Senado, acordó someter a consideración de las dos Cámaras el texto aprobado por Senado, el cual, pese a que no reflejaba las aspiraciones de las víctimas, era mejor que el aprobado en Cámara.

Finalmente, el 18 de junio de 2009 el Proyecto de Ley de Víctimas fue archivado a solicitud del Gobierno nacional que argumentó que con su aprobación se ponía en peligro la política de “seguridad democrática”, porque el texto equiparaba a las víctimas de agentes del Estado con

²¹⁰ *Ibidem.*

las víctimas de los grupos armados no estatales. El Gobierno también adujo razones de inconveniencia fiscal, que no fueron sustentadas²¹¹.

Pese a que en la discusión del Proyecto de ley participaron organizaciones de víctimas, a que este tuvo respaldo de la comunidad internacional y de algunos sectores del Congreso, su archivo es demostración evidente de la ausencia de voluntad política por parte del Gobierno y su bancada parlamentaria para construir una política pública que garantice plenamente el derecho de las víctimas a la reparación.

Por otra parte la CNRR otorgó prioridad a la creación de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes. Sin embargo, los pasos dados por la CNRR han sido demorados e insuficientes con respecto a la magnitud y gravedad del despojo de las tierras abandonadas por la población desplazada.

En junio de 2009 se instaló la primera Comisión de Restitución de Bienes en Medellín, “*con la entrega de 110 títulos de propiedad de parcelas en cuatro veredas de Turbo [Antioquia] y preparación y solicitud de 110 títulos de propiedad de 60 predios baldíos de la Nación*”²¹². El informe de la instalación de esta Comisión de Restitución, realizada luego de más de un año de la expedición del decreto 176 de 2008²¹³, no reporta acciones específicas de restitución de bienes. Además, la CNRR tenía planeado instalar dichas Comisiones el 11 de septiembre en Cartagena (Bolívar), el 9 de

²¹¹ Proyecto de ley 157 de 2007 Senado – 044 de 2008 Cámara “*Por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el marco del conflicto colombiano*” impulsado por el gobierno y la mayoría de su coalición en el Congreso reconocía la obligación del Estado de adoptar las medidas requeridas a fin de garantizar a las víctimas la restitución de los bienes de los cuales hayan sido despojados, con independencia de la calidad jurídica de propietario, tenedor o poseedor de la víctima, que se acreditara con prueba sumaria. Sin embargo, el texto tenía serios problemas, entre los cuales estaban que pretendía discriminar a las víctimas de agentes de Estado al imponerles el requisito adicional de aportar una sentencia judicial previa a la obtención de los beneficios de las medidas reparadoras, generando una exclusión con base en el victimario. Igualmente discriminaba a las víctimas futuras al imponer términos para la reclamación de las medidas de reparación y para la generación de futuros hechos victimizantes, de cuatro y dos años, lo cual contraviene la prohibición de la prescripción en la etapa de investigación y en las penas. Adicionalmente, el proyecto de víctimas propuesto por el gobierno, pretendía que el Estado protegiera, garantizara y reparara a las víctimas con base en el principio de solidaridad y no con el principio de responsabilidad, al buscar que el Estado fuera solidario y no responsable de garantizar el bienestar de la sociedad. Asimismo, el proyecto de ley limitaba la reparación a las víctimas con los montos establecidos en el decreto 1290 de 2008, impidiendo la posibilidad de una reparación integral en relación con el daño sufrido, excluyendo y haciendo que perdieran autonomía la reparación administrativa y la reparación judicial. Además, pretendía obviar la reparación satisfactoria del patrimonio de las víctimas, que debe incluir bienes muebles e inmuebles y mecanismos ágiles de restitución de las tierras despojadas. Además, el proyecto no hacía distinción entre medidas de asistencia humanitaria y las medidas de reparación, ni entre medidas de realización de los derechos económicos, sociales y culturales y medidas de reparación. Igualmente, el proyecto de ley prescindía de medidas satisfactorias que atendieran los derechos y necesidades de las víctimas de desaparición forzada; y excluía el enfoque diferencial de las medidas reparadoras, no tomando en cuenta las diferencias étnicas, de género, generacionales, sexuales y de las poblaciones vulnerables. El proyecto fue rechazado por el Senado luego de que el presidente Álvaro Uribe pidiera hundirlo, quien estaba en desacuerdo con que se aprobara que el Estado tuviera la obligación de indemnizar a las víctimas de agentes estatales sin una sentencia previa contra los culpables, porque resultaría muy costoso para las finanzas del Estado y representaría una “grave amenaza” a la política de “seguridad democrática” porque “*igualda a los terroristas con agentes del Estado, sin que estos últimos puedan tener un proceso judicial y una sentencia ejecutoriada*”.

²¹² Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, citado *supra* en Nota 202.

²¹³ Decreto 176 de 2008, citado *supra* en Nota 67.

octubre en Bogotá, y antes de finalizar 2009 en Cali (Valle del Cauca), Bucaramanga (Santander) y Sincelejo (Sucre). Sin embargo, a octubre de 2009 solamente había instalado dos Comisiones²¹⁴.

A la fecha de cierre del presente informe sólo habían sido conformadas tres de las doce Comisiones de Restitución de Bienes que se tienen previstas²¹⁵.

Como se había mencionado en la sección del presente informe que trató de la ley 975 de 2005 y sus decretos reglamentarios, el alcance de la misión de las Comisiones Regionales de Bienes está limitado a *“propiciar los trámites relacionados con las reclamaciones sobre propiedad y tenencia de bienes en el marco del proceso establecido por esa normatividad”*²¹⁶, pero no tienen la competencia para implementar acciones directas de restitución de bienes. El decreto 176 de 2008 en su Artículo 2 define 23 funciones de las Comisiones Regionales, entre las que se encuentran apoyar a la CNRR en el diseño de un Programa de Restitución de Bienes y a las autoridades en su implementación; promover ante las autoridades correspondientes la entrega de la información para el sistema de registro de predios abandonados; suministrar a las autoridades judiciales la información sobre bienes que no figuren formalmente a nombre de los “desmovilizados” o que no se encuentren en su poder, al igual que las pruebas que tengan sobre el cumplimiento de la entrega de bienes; e informar a las autoridades judiciales sobre los actos preprocesales de restitución de bienes efectuados por los desmovilizados directamente a las víctimas y sobre incumplimientos de las obligaciones que se le imponen a los condenados.

Con relación a las víctimas, las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes tienen a su cargo tres funciones, que se limitan a asesoría y orientación: para solicitar el ingreso al registro único de predios abandonados; en la formulación de solicitudes de medidas cautelares ante la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz sobre los bienes que entreguen los paramilitares; orientación en los trámites de sus pretensiones y acompañamiento en el seguimiento de las sentencias en las que se ordene la restitución de bienes.

Con respecto a la normatividad, la CNRR ha admitido que *“[p]ara la aplicación de las medidas de restitución o de compensación, es necesario preparar la normatividad e institucionalidad, ya que para estos efectos los funcionarios públicos encargados del tema de bienes deberán tener en cuenta la extrema situación de vulnerabilidad de las víctimas campesina y étnicas colombianas, cuya informalidad en la tenencia no les permitirá demostrar con plena prueba sus derechos. Por lo tanto deberán diseñarse sistemas probatorios diferentes que atiendan a las relaciones con la tierra de poblaciones campesinas indígenas y afrodescendientes”*²¹⁷.

²¹⁴ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, citado *supra* en Nota 208.

²¹⁵ “Gobierno crea Comisión Regional de Restitución de Bienes”, Caracol Radio, julio 10 de 2009, disponible en <http://www.caracol.com.co/n.ota.aspx?id=843256>, y “Se instaló la Comisión Regional de Restitución de Bienes para el nororiente del país”, diario El Tiempo, disponible en www.eltiempo.com

²¹⁶ Decreto 176, citado *supra* en Nota 67, Artículo 1.

²¹⁷ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, citado *supra* en Nota 208.

La gestión realizada por la CNRR hasta ahora muestra falta de independencia y de decisión política para promover la aplicación de su propia recomendación de Criterios de reparación que se refiere a la prioridad que debe tener la restitución como medida de reparación.

8.6 La aplicación de la ley 975 de 2005 no ha garantizado la devolución de los bienes usurpados por los grupos paramilitares

Como se expuso anteriormente en el presente documento, la ley 975 de 2005 forma parte del marco normativo de las negociaciones con los grupos paramilitares. Sin embargo, los jefes paramilitares que se acogieron a la ley 975 no han cumplido su compromiso de entregar los bienes usurpados. A febrero de 2009, los paramilitares postulados a la ley 975 solamente habían entregado una parte mínima de los bienes usurpados, equivalente a 2.252,7 has en predios rurales y 4.414,68 m²²¹⁸ en predios urbanos.

De acuerdo con la CNRR, el balance de restitución de tierras de la aplicación de la ley 975 es bastante desalentador. A junio de 2009, “[l]a CNRR tiene conocimiento de dos casos en los que se ha restituido directamente el bien a las víctimas por parte de los postulados en el proceso de justicia y paz”²¹⁹. Se trata de 885 has de la hacienda Costa de Oro, en el departamento de Córdoba, a 97 familias; y 1.817 has de la finca El Encanto, en San Martín (Meta), a una familia.

Las anteriores cifras contrastan con la prioridad dada a los grandes empresarios en la adjudicación de la hacienda Carimagua localizada en el departamento del Meta, con una extensión de 17 mil hectáreas, que en principio estaban destinadas al reasentamiento 80 familias desplazadas. Sin embargo, el Ministerio de Agricultura decidió abrir una licitación para entregar esos terrenos por 50 años, a empresarios interesados en utilizar esas tierras para sembrar palma, caucho y madera. El ministro de Agricultura argumentó la decisión afirmando que “en manos de los privados, Carimagua generará jugosos dividendos que serán reinvertidos en otras tierras para desplazados”²²⁰.

La hacienda Carimagua está en la zona donde el gobierno impulsa un proyecto de colonización llamado “Recuperación de la Alta Orinoquía”, que según la versión oficial “[s]e trata de un vasto programa de reconversión agroambiental que se adelantará en las sabanas altas de la Orinoquía de Colombia, a lo largo de 20 años, en una extensión de 6,3 millones de hectáreas actualmente ociosas y casi en su totalidad deshabitadas, equivalente a una quinta parte del territorio de Japón. Esto con una inversión estimada de 15 mil millones de dólares únicamente en su componente agrícola, aparte del costo de la infraestructura física y social y de servicios públicos requerida por los nuevos asentamientos humanos (calculados en 5 millones de personas al final de dicho período)”²²¹. Dicho proyecto busca poner a disposición de las grandes empresas

²¹⁸ Las cifras sobre bienes rurales y urbanos entregados en el marco de la ley 975 de 2005 son tomadas de las actas de recepción de bienes por parte de Acción Social que incluyen inmuebles, correspondientes a enero a diciembre de 2008 y enero y febrero de 2009.

²¹⁹ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, citado *supra* en Nota 206.

²²⁰ “Una belleza de negocio”, diario el tiempo.com, 12 Febrero 2008.

²²¹ “Minagricultura presenta en Tokio megaproyecto de recuperación de Orinoquía”, Presidencia de la República de Colombia, septiembre 10 de 2004. Disponible en http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/septiembre/10/04102004.htm

multinacionales de la palma aceitera, el caucho, la madera y oxígeno, este extenso territorio situado entre los ríos Orinoco, Meta, Vichada y Manacacías, donde están localizados 54 resguardos indígenas y las fincas de miles de campesinos y colonos²²².

8.7 La Corte Constitucional ordenó la reformulación de la política de tierras para la población desplazada

Al valorar el cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 relativas a la política pública de atención al desplazamiento forzado, la Corte constató que no se había superado el estado de cosas inconstitucional con relación a los derechos de esta población.

La Corte evaluó que una de *“las áreas con resultados precarios es la política de tierras, 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. El mismo gobierno señala este componente de la política como uno de los que requiere ser reformulado dado el atraso en que se encuentra”*²²³. Asimismo, la Corte reiteró *“el retorno de los desplazados debe cumplirse de acuerdo a los criterios de seguridad, voluntariedad y dignidad descritos en varias providencias anteriores”*²²⁴. Adicionalmente, la Corte considera que *“no existe un desarrollo integral del componente de reubicación de la población desplazada como alternativa al retorno. Hasta ahora se han desarrollado algunos los componentes de la reubicación para casos puntuales, principalmente a través de la entrega de tierras para el desarrollo de proyectos productivos frente a los cuales se han presentado problemas con la aplicación de los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad. Lo anterior evidencia la necesidad de adoptar correctivos importantes para que cuando se den los supuestos para un retorno o una reubicación en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, la política estatal cuente con las herramientas necesarias para garantizar la sostenibilidad del proceso”*²²⁵.

La Corte 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 reformular la política de tierras para la población desplazada.

Frente a la orden de la Corte, el Gobierno nacional conformó la Mesa Interinstitucional de Tierras, encargada de la formulación de los *“Lineamientos de política de tierras y territorios para población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo de desplazamiento forzado, y del despojo”*²²⁶. Esta Mesa Interinstitucional presentó la propuesta de *“Lineamientos de la política de tierras”* en una reunión convocada el 15 de julio de 2009, a la que asistieron Acción Social, el CTE de la CNRR, la SNR, la Defensoría del Pueblo, la Alta Comisionada de las Naciones para los

²²² “Carimagua inc”, diario elespectador.com, 16 de febrero de 2008

²²³ Corte Constitucional, auto 008 de 2009, citado *supra* en Nota 62.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior y de Justicia y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, *Propuesta de lineamientos de política de tierras y territorios para población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo de desplazamiento forzado, y del despojo*, Bogotá, 25 de junio de 2009.

Derechos Humanos –Acnudh-, el Acnur, y algunas ONG que defienden los derechos de las personas desplazadas.

La propuesta consta de un diagnóstico sobre la magnitud del abandono y despojo de las tierras; los objetivos de la política de tierras; el ámbito de la política; la población objetivo; los principios y características de la política; las estrategias de la misma.

La propuesta de Lineamientos para la reformulación fue objeto de algunos comentarios dirigidos a introducir los parámetros de derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Concretamente se sugirió adecuar la reformulación de la política de tierras de conformidad con la sentencia T-821 de 2007 de la Corte Constitucional y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos n.os 15, 28 y 29, que se ocupan de las garantías que deben brindarse en caso de retorno o reasentamiento de personas desplazadas; y no 21 relativo a la protección y propiedades de dichas personas.

Asimismo, los comentarios sobre la propuesta de Lineamientos de reformulación de la política de tierras estuvieron orientados a introducir en ella los parámetros de los Principios sobre Restitución de la vivienda y el patrimonio de los refugiados y las personas, al igual que a la aplicación de las recomendaciones sobre la cuestión de las tierras que han formulado el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas y el Acnur, a las cuales hizo referencia en una parte anterior del presente reporte.

8.8 Los proyectos piloto implementados por el Gobierno resultan insuficientes para garantizar la restitución de las tierras

En secciones anteriores se han abordado los principales aspectos del incumplimiento de las obligaciones estatales de proteger y restituir las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado, lo mismo que la aprobación de normas y políticas que vulneran el derecho a la tierra y a su restitución, demostrando la ausencia de decisión política estatal para garantizar la restitución de las tierras a las víctimas.

A cambio del cumplimiento cabal de las obligaciones establecidas en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y en la normatividad interna en materia de tierras, el Gobierno ha impulsado algunas experiencias piloto que tienen un impacto marginal. Se trata de programas con los que se buscaría resolver la falta de conocimiento y acceso de las víctimas a la oferta institucional disponible en materia de regularización y el fenómeno histórico de la informalidad de la propiedad rural.

En diciembre de 2007, el Ministro de Agricultura reconoció que *“aumentar la seguridad de la tenencia es crear o reforzar las garantías jurídicas existentes para las poblaciones vulnerables, lo que requiere la transformación de los derechos informales en derechos jurídicamente exigibles y en la activación de mecanismos*

*para fomentar que las comunidades rurales se conviertan en propietarias legales de sus predios*²²⁷. El Ministerio reconoce que la regularización de la propiedad sobre la tierra “*se configura como un mecanismo de acceso a la justicia, y una garantía de no repetición de las situaciones de despojo producto de la violencia*”²²⁸. Para enfrentar dicha informalidad, el Ministerio creó un programa de consulta y apoyo a la población desplazada, “*con el objeto de apoyar a la población desplazada, que ha perdido ó se encuentra en riesgo de perder sus derechos sobre predios rurales, por causa de la violencia del narcoterrorismo, creó el Programa de Recuperación de Tierras denominado PRORET, con el cual se busca en los próximos tres años recuperar un número mínimo de 11.000 hectáreas*”²²⁹.

El Proret está dirigido a apoyar a la población rural víctima de la violencia, a los propietarios, poseedores, a los tenedores u ocupantes que fueron despojados de sus tierras, otorgándoles asesoría jurídica, encauzando todos los procedimientos (administrativos e incluso judiciales) necesarios para la recuperación de los predios. En esa dirección, el Proret se propone entregar escrituras públicas registradas a los campesinos en los casos en los que la causa de la informalidad es susceptible de legalizarse a través de la conciliación o en su defecto iniciar los procesos judiciales necesarios para que puedan ser propietarios.

La cobertura del Proret corresponde a seis casos emblemáticos, que involucran un total de 34.602 hectáreas, que beneficiarían a una población de 1.380 familias que están a cargo de un equipo de seis abogados con funciones de recopilación de información, asesoría a los afectados, estudio de títulos jurídicos, valoración de la viabilidad de la recuperación del predio, creación de una estrategia jurídica y de poner en conocimiento de las autoridades administrativas o judiciales cada caso, cuando de la estrategia se evidencie que su intervención es necesaria. La meta fijada por el Proret a tres años es recuperar 11.000 hectáreas²³⁰.

A la fecha de cierre de este informe no se conocía un balance de la implementación de la experiencia del Proret. Sin embargo, es evidente que este programa piloto tiene una cobertura marginal con respecto a la magnitud de las problemáticas de la informalidad en la tenencia de la tierra y de su despojo. Por otra parte, no se conoce cómo se articula esta iniciativa gubernamental con el Programa de Restitución de Bienes y con la reformulación de la política pública de tierras que se mencionó en el numeral anterior de este informe.

La ausencia de un programa de restitución de las tierras no puede ser cubierta por el programa piloto mencionado ya que deja sin soluciones a la gran mayoría de la población afectada por el despojo de sus bienes.

8.9 Las víctimas no disponen de asistencia jurídica para exigir el derecho a la restitución de sus tierras

²²⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “*Restituirán 11 mil hectáreas de tierra a población desplazada con Proret*”, <http://www.minagricultura.gov.co/inicio/n.oticias.aspx?idN.oticia=110>

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ *Ibidem*.

²³⁰ *Ibidem*.

Un obstáculo más para la restitución de las tierras que ha sido reconocido el propio Gobierno es la desinformación de las víctimas sobre sus derechos y las garantías para reclamarlos. La gran mayoría de las víctimas carece de información adecuada acerca del contenido del derecho de restitución, de las obligaciones estatales y de los respectivos mecanismos y procedimientos.

No obstante, el Gobierno debe recordar que es su obligación crear mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados, tal como dispone la ley 387 de 1997, en su Artículo 10, cuando se refiere a los objetivos del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada.

En los últimos años, el Gobierno ha impulsado una iniciativa de información a la población desplazada, que no satisface la anterior disposición legal. Se trata del Programa de Consultas en Recuperación de Tierras –Conret- creado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que brinda *“orientación jurídica a la población rural víctima de la violencia, que ha perdido sus predios o se encuentra en riesgo de hacerlo, para que pueda ejercer eficazmente las acciones judiciales o administrativas correspondientes”*²³¹.

El Conret consiste en actividades como brigadas de capacitación y atención en los municipios y atención directa brindada por estudiantes de los consultorios jurídicos de las universidades vinculadas al programa.

La cobertura del Conret es baja con relación al universo de víctimas del desplazamiento y del despojo. Hasta 7 de octubre de 2009, este programa había respondido *“1831 consultas sobre recuperación de tierras”*²³².

Por otro lado, la atención de las consultas de las víctimas por parte de estudiantes universitarios puede ser una solución útil para consultas sobre cuestiones básicas, pero resulta completamente insuficiente cuando se requiere un apoyo calificado para resolver a las problemáticas que enfrentan las víctimas del complejo fenómeno del despojo. En ese sentido, la obligación del Estado es cumplir con la obligación señalada en la ley 387 de 1997 creando mecanismos que garanticen una asistencia jurídica especializada en el derecho de restitución de sus bienes.

8.10 Los derechos sobre la tierra de los poseedores, tenedores y las mujeres en situación de desplazamiento aún carecen de garantías

En Colombia una parte importante de la población desplazada del campo no tiene el carácter de propietaria, ya que mantenía relaciones de posesión u otra forma de tenencia sobre la tierra. El Programa de Protección de Tierras y Bienes Patrimoniales de Acción Social –PPTP- estima

²³¹ *“Pregúntele a CONRET, Consultas sobre recuperación de tierras”*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en http://www.minagricultura.gov.co/05conpes/05b_aConret.aspx

²³² *Ibidem*.

que el 29.15% de la población desplazada es propietaria, 40.21% poseedor, 13.75% ocupante, 8.17% tenedor, 0.14% ejerce derechos dentro de comunidades étnicas y el 8.56% está por determinar²³³. Sin embargo, el Estado no ha garantizado la protección de los derechos de los poseedores de tierras. Como se mencionó en el numeral 8.8, el programa piloto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene una cobertura mínima de la población que no es propietaria de la tierra que ocupa o sobre la que reclama su restitución.

Pese a que legalmente los términos para sumar la posesión no se interrumpen con el desplazamiento forzado²³⁴, en la práctica la población desplazada enfrenta grandes dificultades para probar su derecho de posesión, que facilitan que terceros de buena o de mala fe puedan ocupar y explotar las tierras abandonadas, o que se puedan convertir en propietarios de las mismas por la vía de la prescripción adquisitiva. Los poseedores, los ocupantes y los tenedores desplazados o que se encuentran en riesgo de serlo enfrentan dificultades para que sus derechos sean identificados e incluidos en el Rupta, puesto que se les exige demostrar que efectivamente ocupaban y hacían uso de la tierra.

Adicionalmente, el Estado no ha resuelto las graves deficiencias en la información de catastro²³⁵ sobre los predios rurales, de los cuales un alto porcentaje no cuenta con formación catastral, que es una responsabilidad a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –Igac-, el cual obtiene su información de la cartografía²³⁶

El vacío en la información de catastro obstaculiza la protección de los bienes, puesto que la información disponible para proceder a la protección de los bienes inmuebles abandonados está limitada a la inscripción, a los folios de matrícula inmobiliaria y a los títulos de propiedad, quedando así al margen la protección de los derechos de la población desplazada que no tiene la calidad de propietaria.

²³³ Análisis de las estadísticas realizado por el Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social, citado por Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Ministerio del Interior y de Justicia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en *“Propuesta de lineamientos de política de tierras y territorios para población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo de desplazamiento forzado, y del despojo”*, junio 25 de 2009, pág. 6.

²³⁴ La ley 387 de 1997, en su artículo 27 señala que “[l]a 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”.

²³⁵ Catastro es el inventario o censo debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica; partiendo de la cartografía detallada y de los estudios de la calidad de los suelos.

²³⁶ La *formación catastral* es el conjunto de operaciones destinadas a obtener y relacionar información sobre los predios en los aspectos físico, jurídico, económico y fiscal. Concluida la formación se procede, mediante un acto administrativo, a la inscripción catastral que consiste en la incorporación del predio o mejora en el censo inmobiliario de un municipio, a nombre de alguna persona o de ninguna cuando se trata de “vacante catastral. Conforme a la ley 14 de 1983 en su Artículo 3 las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros. La Subdirección de Catastro del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –Igac- es la máxima autoridad catastral en el país, encargada de proponer a la Dirección General del Igac y a las instancias pertinentes, las políticas, reglamentos, planes, programas y proyectos para la producción, actualización, mantenimiento y difusión de información y datos catastrales y una vez aprobados, responder por su ejecución. Así, mantener actualizado el Sistema de Información de Tierras con base en el predio y, la Base Nacional de Datos Catastrales con sus atributos físicos, económicos, jurídicos y fiscales, con fines tributarios y de apoyo a los órganos judiciales y de control.

El PPTP ha dado los primeros pasos para que las entidades responsables del registro y protección de las tierras de la población desplazada adopten medidas encaminadas a garantizar los derechos de las mujeres, los poseedores y tenedores en situación o en riesgo de desplazamiento. De acuerdo con el PPTP, mediante la resolución 4906 del 30 de junio de 2009, la SNR “estableció un código registral (0927) destinado a dar publicidad sobre la situación de desplazado del poseedor, tenedor u ocupante que solicita la protección patrimonial”²³⁷.

Por consiguiente, los derechos de los poseedores y tenedores se encuentran desprotegidos frente a las pretensiones de los empresarios y terratenientes y los grupos paramilitares que los apoyan que los apoyan, puesto que, como se ha explicado anteriormente, estos combinan de distintas maneras el desplazamiento forzado, la coacción, el despojo y el repoblamiento de las tierras abandonadas por parte de sectores de empresarios agropecuarios, de “desmovilizados” y de campesinos sin tierra que luego son utilizados como mano de obra barata en la agroindustria de la palma aceitera, el caucho y la ganadería extensiva, entre otros.

Asimismo, las mujeres viudas, quienes frecuentemente han sido víctimas de amenazas y coacción por parte de los grupos paramilitares para que vendan a muy bajos precios sus predios, también enfrentan serios obstáculos para el reconocimiento de sus derechos sobre las tierras. Pese a que las prácticas de despojo han sido denunciadas reiteradamente, el Gobierno no ha tomado medidas de protección jurídica a los derechos de propiedad y posesión de las mujeres desplazadas viudas o cabeza de familia.

De conformidad con lo dispuesto en la ley 387 de 1997²³⁸, el Plan Nacional de Atención a la Población menciona el enfoque diferencial como parte de sus Principios orientadores. Sin embargo, el Plan no adoptó medidas con enfoque diferencial para proteger los derechos de propiedad de las mujeres desplazadas. Por lo tanto, la política pública de atención a la población desplazada carece de mecanismos para garantizar el derecho de las mujeres desplazadas a la propiedad y tenencia segura de la tierra, dejando así desatendida la situación de las mujeres desplazadas cabeza de familia, muchas de las cuales enfrentan condiciones adicionales de vulnerabilidad, tales como la carencia de documentos de identidad o que certifiquen la relación marital y que comprueben la posesión sobre la tierra.

Las escasas medidas diferenciales para garantizar los derechos de las mujeres desplazadas han sido adoptadas producto de las disposiciones de la Corte Constitucional contenidas en el auto 092 de 2008²³⁹. Acción Social, a través del PPTP reporta que su trabajo para garantizar los derechos sobre la tierra de las mujeres desplazadas se enmarca en la participación en la mesa de

²³⁷ Acción Social, Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, *Respuesta al derecho de petición presentado por la CCJ Ref. DF-57/1*, Bogotá D.C., octubre 13 de 2009.

²³⁸ El artículo 10 de la ley 387 de 1997, su objetivo 7, establece que el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada debe “brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos”.

²³⁹ Corte Constitucional, auto 092 de 2008, Ref.: *Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión*. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

trabajo “Programa de prevención del impacto de género desproporcionado del Desplazamiento sobre las mujeres”, que es coordinada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. La labor de esta Mesa consiste en “establecer la intervención de las entidades del Estado competentes en el tema de de atención a las mujeres víctimas del desplazamiento, en respuesta al auto 092 de 2008”²⁴⁰. Los compromisos de Acción Social en dicha mesa, que son de asesoría, capacitación y coordinación con otras entidades del SNAIPD, son los siguientes:

- Actualización de la matriz de actividades del Programa.
- Establecimiento de contactos con las regionales del PPTP.
- Establecimiento de contacto con la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas y Raizales del Ministerio del Interior y de Justicia, con el fin de establecer el trabajo interinstitucional.
- Establecimiento de contactos regionales entre el Programa de Prevención y las entidades competentes regionales según el auto 092.
- Aporte de insumos y productos del PPTP al Programa de la Mesa en materia de estadísticas, cifras y datos acerca de la vulnerabilidad en la tenencia de la tierra.

En el mismo sentido, el PPTP reporta como avances producto de su asesoría temática y técnica en el tema de mujer y género, las siguientes acciones:

- Asesoría temática en la “Cartografía de vulnerabilidad y riesgos de los derechos, tierras y patrimonio de las mujeres en situación de riesgo” a cargo de IGAC, SNR e Incoder.
- Evento de capacitación conjunto con la Red de Mujeres Desplazadas sobre rutas de protección.
- Capacitaciones con enfoque de género e infancia para la aplicación de medidas de protección, para funcionarios de Incoder, SNR y Ministerio Público.
- Inclusión de la variable de género en el RUPTA.

Las anteriores actividades que buscan garantizar los derechos sobre la tierra de los poseedores, tenedores y las mujeres en situación de desplazamiento han estado a cargo del PPTP. Sin embargo, tales medidas son solamente de coordinación y asesoría a las entidades públicas y aún no se han traducido en acciones efectivas por parte de las entidades responsables del registro y protección de las tierras de las víctimas, lo mismo que de su restitución.

8.11 Las víctimas que reclaman la restitución de sus tierras no cuentan con garantías para su derecho a la vida

A las omisiones estatales en la garantía de restitución de las tierras de la población desplazada y las normas regresivas señaladas hasta ahora se suma la existencia de los graves riesgo para la vida y la integridad de las víctimas que adelantan sus reclamaciones en medio de hechos de violencia sociopolítica, en la que las partes del conflicto armado, especialmente las estructuras

²⁴⁰ Acción Social, Programa de Protección de Tierras y Patrimonio, citado *supra* en Nota 233.

paramilitares, continúan cometiendo violaciones contra los derechos humanos²⁴¹. Estas últimas ejercen control y violencia contra la población mientras que se ocupan de la legalización de los bienes usurpados a las víctimas.

Muchas de las violaciones contra la vida y la integridad de las víctimas del desplazamiento encuentran favorecidas por los escandalosos niveles de impunidad en que se encuentra el delito de desplazamiento forzado, que se aproxima al 99.98% de los casos investigados²⁴².

Uno de los casos más ilustrativos de la violencia paramilitar contra las víctimas que trabajan por la restitución de sus tierras es el asesinato de Yolanda Izquierdo, quien lideraba las reclamaciones por la restitución de tierras usurpadas por paramilitares en el departamento de Córdoba. El 31 de enero de 2007, en Montería (Córdoba), Yolanda Izquierdo Berrío fue asesinada en su vivienda, presuntamente por paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Yolanda era una mujer desplazada y, como líder de la Organización Popular de Vivienda, representaba a cientos de familias campesinas que reclamaban la recuperación de las tierras. El 12 de enero de 2007, tres días antes de la audiencia de continuación de la versión libre del paramilitar Salvatore Mancuso las personas desplazadas fueron citadas a una reunión en la Notaría Tercera de Montería y presionadas por los paramilitares para que desistieran de sus pretensiones de recuperar la tierra. Sin embargo, Yolanda, que contaba con documentos que certificaban la propiedad de los campesinos, no cesó en su empeño y asistió a la audiencia de versión libre del citado paramilitar el 19 de diciembre de 2007. Desde ese momento empezaron a amenazarla a través de llamadas telefónicas. Pocos días antes del asesinato había solicitado protección al Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-, y a la Policía Nacional, protección que no llegó, con las consecuencias antes descritas²⁴³.

Otro caso emblemático de las violaciones a los derechos humanos contra las víctimas que buscan la restitución de su territorio es el de las comunidades afrocolombianas del Curbaradó y Jiguamiandó, municipio de Carmen del Darién (Chocó), que fueron desplazadas en 1997 por el Ejército y los grupos paramilitares. Las comunidades han regresado a las cercanías de sus lugares de origen para reclamar su derecho sobre el territorio, razón por la cual son blanco de

²⁴¹ Entre el 1° de enero de 2007 y 30 de septiembre de 2009, la Comisión Colombiana de Juristas ha tenido conocimiento de por lo menos 118 personas en situación de desplazamiento fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida. Del total de víctimas en las que se conoce el sexo (115), 14 eran mujeres. En relación con las violaciones al derecho a la vida, se registraron 6 víctimas de desaparición forzada y 4 casos constitutivos de masacre que registran 20 víctimas. En los casos en los que se conoce el presunto autor genérico de las violaciones (52 víctimas), el 90,38% de los casos se atribuyeron a responsabilidad del Estado: por perpetración directa de agentes estatales, el 21,15% (11 víctimas); y por tolerancia o apoyo a las violaciones cometidas por paramilitares el 69,23% (36 víctimas). A las guerrillas se les atribuyó la autoría del 9,62% de los casos (5 víctimas).

²⁴² De acuerdo con información suministrada por la Fiscalía General de la Nación en la respuesta la derecho de petición DF 55/1 presentado por la Comisión Colombiana de Juristas, a septiembre de 2009 existían 2.649 casos activos por el delito de desplazamiento forzado en el marco de la ley 600 de 2000, de los cuales el 96,68% de estos (2.561 casos) no contaba siquiera con la identificación del presunto (os) autor(es), pues se encuentran en etapa de indagación preliminar, y el 3,32% (88 casos) se encontraba en etapa de instrucción. En el marco de la ley 906 de 2004, existían 5.536 casos activos, de los cuales el 99,87% (5.529 casos) aún no contaban siquiera con individualización del autor, ya que se encontraban en la etapa de indagación; el 0,02% (1 caso) está en etapa de investigación, el 0,09% (5 casos) está en etapa de juicio y el 0,02% (1 caso) terminó anticipadamente.

²⁴³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Condena por la muerte violenta de Yolanda Izquierdo Berrío*, Bogotá, D.C., 1° de febrero de 2007.

amenazas y ataques por parte de los grupos paramilitares, terratenientes y empresarios privados interesados en usurpar las tierras para dedicarlas al cultivo y explotación de palma aceitera, madera y ganadería

Los siguientes son algunos de los casos de violaciones a los derechos a la vida y la integridad personal cometidas contra las comunidades afrocolombianas que reclaman su territorio colectivo en las cuencas del Curbaradó y el Jiguamiandó:

- Orlando Valencia fue detenido y desaparecido el 15 de octubre de 2005 y posteriormente asesinado. Estas acciones fueron atribuidas a la Fuerza Pública y a un grupo paramilitar²⁴⁴.
- En 2008 Martha Martínez, Secretaria del Consejo Comunitario de Caño Manso, fue amenazada de muerte, presuntamente por grupos paramilitares.
- Además, recibieron amenazas por parte de los grupos paramilitares Ligia María Chaverra, representante legal del Consejo Mayor de la Cuenca del Curbaradó; Manuel Denis Blandón, ex representante legal del Consejo Mayor de la Cuenca del Jiguamiandó; Miriam García, integrante de la comunidad de Caracol²⁴⁵.
- El 14 de octubre de 2008 fue asesinado por paramilitares Walberto Hoyos, líder de la comunidad del Curbaradó²⁴⁶.

9. Conclusiones y recomendaciones

Como se ha demostrado a lo largo de este documento, el Estado colombiano ha incumplido sus obligación de garantizar el derecho de restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento forzado, desconociendo las recomendaciones formuladas por Acnur y el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas citadas en el presente documento.

A continuación se formulan las conclusiones acerca de la situación del derecho de restitución de los bienes de la población desplazada en Colombia, lo mismo algunas recomendaciones dirigidas a conseguir que el Estado cumpla las respectivas obligaciones.

²⁴⁴ Consejos comunitarios del Curbaradó y Jiguamiandó, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz y Comisión Colombiana de Juristas y los consejos comunitarios del Curbaradó y Jiguamiandó, *Respuesta a la observación individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (169) acerca de la solicitud de protección de las comunidades del Curbaradó y Jiguamiandó*, agosto 31 de 2010, pág. 14.

²⁴⁵ Comisión Colombiana de Juristas, *V Informe de Seguimiento a la aplicación en Colombia de las Recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas Enero - junio de 2008*. Bogotá, marzo de 2009, págs. 21 y 22.

²⁴⁶ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, *Paramilitares asesinaron a líder de Curvaradó*, Informe 93 Curvaradó, 14 de octubre de 2008. Disponible en <http://justiciapazcolombia.com/Asesinado-WALBERTO-HOYOS>

Al Estado colombiano

9.1 De conformidad con sus obligaciones de garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, el Estado colombiano debe otorgar una alta prioridad al diseño e implementación de una política de restitución de las tierras y viviendas que fueron despojadas a las personas desplazadas, sin condicionar dicha restitución a la decisión de retornar a los lugares de origen y sin discriminar a las víctimas de agentes estatales.

9.2 Las víctimas del desplazamiento forzado no cuentan con garantías de no repetición. Aquellas víctimas del desplazamiento que reclaman la restitución de sus bienes son objeto de amenazas y homicidios por parte de los grupos paramilitares.

El Gobierno debe garantizar la protección de la vida e integridad de las personas desplazadas que acuden a la justicia en busca de la satisfacción de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, particularmente cuando estas personas reclaman la restitución de sus bienes. Las medidas de protección por excelencia que deben tomar las autoridades deben apuntar a los factores estructurales de riesgo. En ese sentido, el Estado debe adoptar medidas para un verdadero desmantelamiento de las estructuras militares, políticas y económicas de los grupos paramilitares, al igual que la investigación, juzgamiento y sanción de los presuntos responsables de los crímenes contra la población civil.

Asimismo, el Estado debe garantizar a las víctimas que no se repita la comisión del delito de desplazamiento forzado y el despojo de bienes, para lo cual debe desmantelar todas las estructuras paramilitares e investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los desplazamientos, el despojo, la usurpación y el testaferrato.

9.3 La implementación del registro de los bienes abandonados por la población desplazada en Colombia se ha iniciado con una demora de varios años y tiene una escasa cobertura.

El Incodec debe implementar el registro completo de las tierras de las comunidades de riesgo de desplazamiento y de las tierras abandonadas por la población desplazada, de conformidad con las disposiciones contenidas en la ley 387 de 1997, la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, al igual que con los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*.

9.4 No existe información oficial acerca de las viviendas abandonadas y/o despojadas a las víctimas del desplazamiento forzado, lo cual impide conocer la magnitud del despojo de las viviendas y garantizar su restitución.

El Gobierno debe crear un registro completo de las viviendas que fueron abandonadas o despojadas a la población desplazada, que permita disponer de la información necesaria para su restitución.

9.5 Los campesinos poseedores y tenedores, que corresponden a la mayor parte de la población campesina en situación de desplazamiento, enfrentan obstáculos para que sus tierras sean objeto de medidas de protección.

El Gobierno debe adoptar las medidas necesarias para facilitar a la población de poseedores y tenedores en situación de desplazamiento o en riesgo de serlo el registro completo y protección efectiva de las tierras y viviendas.

9.6 El desplazamiento forzado y la implementación de proyectos económicos afectan los derechos de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales, haciéndolos especialmente vulnerables al despojo.

El Incoder debe incluir en el registro de las tierras abandonadas como consecuencia del desplazamiento forzado, los derechos de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas sobre los territorios que ocupan ancestralmente, incluso en los casos en que estos territorios aún no hayan sido reconocidos legalmente.

Asimismo, el Estado debe cumplir con la obligación de protección de los derechos colectivos de pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas sobre los territorios que ocupan ancestralmente, y declarar inválidas las ventas de predios localizados en el área de los mismos.

9.7 En las diligencias de versión libre del proceso de la ley 975 de 2005, los paramilitares no han confesado la verdad sobre la comisión del delito de desplazamiento forzado ni el despojo de los bienes de las víctimas. Pese a lo dispuesto en la sentencia C-370, la Fiscalía no dispone de información acerca de la confesión de la usurpación de bienes por parte de los paramilitares en el proceso de la ley 975, debido que *“en la actualidad la Unidad Nacional para la Justicia y la Paz se encuentra en proceso de verificación y análisis de la información con el fin de consolidar sus sistemas de información en el tema relativo a las confesiones realizadas por los postulados frente a la comisión de los diferentes delitos”*²⁴⁷.

De conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-370 de 2006, la Fiscalía General de la Nación debe garantizar que, durante las diligencias de versión libre, los paramilitares confiesen toda la verdad acerca de los desplazamientos forzados que han ocasionado y sobre los bienes despojados. Los paramilitares también deben confesar los nombres de los particulares y las empresas a los cuales han transferido las tierras usurpadas y la correspondiente secuencia de testaferrato.

9.8 Las autoridades locales no han cumplido con su responsabilidad legal en materia de protección de las tierras de la población desplazada.

²⁴⁷ Fiscalía General de la Nación, Respuesta al derecho de petición presentado por la CCJ, Ref. DF-55/1, Bogotá D.C., octubre 13 de 2009.

Los alcaldes y gobernadores deben aplicar la ruta colectiva de protección de los bienes en caso de desplazamiento o riesgo de desplazamiento, de conformidad con lo establecido en el decreto 2007 de 2001, reglamentario de la ley 387 de 1997. En ese sentido, todos los Planes de Atención a la Población Desplazada deben contemplar medidas tendientes a prevenir el despojo de las tierras de la población desplazada o en riesgo de serlo y a identificar las tierras abandonadas y usurpadas.

9.9 Las órdenes de la Corte Constitucional para la creación de un programa de restitución de los bienes de la población desplazada no han sido cumplidas. Por tanto, Acción Social y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación deben cumplir las disposiciones de la sentencia T-821 de 2007 de la Corte Constitucional, en particular establecer las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojadas las personas en situación de desplazamiento forzado, de conformidad con las directrices contenidas en el bloque de constitucionalidad, en concreto las emanadas de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas.

9.10 La recomendación n.o 93 de los Criterios de Reparación de la CNRR, relativa a la reparación a las mujeres mediante la restitución y titulación de sus viviendas y propiedades, no ha sido aplicada.

El Incodec, la CNRR y la SNR deben adoptar las medidas recomendadas por el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada que buscan garantizar los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento a la restitución de sus tierras y viviendas.

9.11 La Directiva de la Presidencia de la República n.o 01 de 2009 “Salto Estratégico”, correspondiente a la política de “Seguridad Democrática”, incluye la implementación de programas de atención a la población desplazada y ordenamiento de la propiedad supeditada a acciones militares por parte de la Fuerza Pública. Por tanto, dicha Directiva es contraria a las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho humanitario, ya que involucra a la población civil en el conflicto armado y persigue fines militares.

El Estado debe garantizar que las instituciones, mecanismos y procedimientos relativos a la restitución de las tierras y viviendas sean plenamente compatibles con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario. Por lo tanto, las entidades encargadas del registro de los bienes abandonados por la población desplazada y los programas de restitución de los mismos deben estar bajo la responsabilidad de entidades cuya naturaleza y misión sean civiles.

9.12 El Gobierno ha apoyado y promovido la aprobación de leyes que contienen disposiciones que vulneran los derechos sobre la tierra y el derecho de restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento forzado.

El Estado debe abstenerse de adoptar medidas legislativas y administrativas contrarias a las disposiciones en materia de restitución de tierras y viviendas contempladas en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

9.13 El proyecto de ley de víctimas que cursaba en el Congreso excluía de los programas de reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas por la Fuerza Pública. Dicho proyecto no fue aprobado, debido a que el Gobierno argumentó que afectaba su política de “seguridad democrática” al incluir a las víctimas de la Fuerza Pública y no era viable desde el punto de vista fiscal.

En el caso de que sea radicado un nuevo proyecto de ley para la reparación a las víctimas, su contenido debe atender el llamado hecho por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas durante su visita a Colombia en 2009, acerca de la importancia de brindar garantías en condiciones de igualdad, para el ejercicio del derecho a la reparación de todas las víctimas, independientemente de si el responsable pertenece a los grupos guerrilleros, a los grupos paramilitares o a la Fuerza Pública.

9.14 En los casos diferentes a la restitución de las tierras a la población desplazada, la alternativa ofrecida por el Inceder consiste en la entrega de tierras de narcotraficantes y terratenientes que se encuentran en procesos de extinción de dominio. Dicha entrega tiene de tierras es temporal y no garantiza condiciones de voluntariedad y seguridad, ni el derecho de propiedad sobre las mismas.

El Inceder debe garantizar condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad a la población desplazada retornada o reasentada, lo mismo que la seguridad de la tenencia en los procesos de restitución de tierras y reasentamiento, de conformidad con las obligaciones establecidas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

9.15 Uno de los factores de vulnerabilidad de la población campesina al desplazamiento forzado y el despojo de sus bienes es que gran parte de esta población no posee títulos que certifiquen su derecho de propiedad. La CNRR, en los *Criterios de Reparación y de proporcionalidad restaurativa* recomendó prever la manera de subsanar la ausencia de títulos de propiedad y establecer mecanismos que permitan su titularización y la restitución de los bienes patrimoniales. No obstante, dicha recomendación no ha tenido aplicación.

Por lo tanto, las autoridades deben adoptar medidas tendientes a legalizar la propiedad de la tierra del conjunto de la población campesina, dando prioridad a las comunidades que se

encuentran en riesgo de desplazamiento y a aquellas que se encuentran en zonas de conflictos agrarios.

9.16 El Gobierno no ha resuelto numerosas solicitudes de titulación colectiva de comunidades afrocolombianas, ni de constitución y ampliación de resguardos indígenas.

El Incodec debe resolver las solicitudes de constitución y ampliación de los resguardos indígenas y territorios colectivos afrocolombianos, de conformidad con las recomendaciones de los órganos internacionales y lo dispuesto por el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada.

9.17 La adopción de medidas administrativas que aprueban la implementación de proyectos económicos y de infraestructura, al igual que medidas legislativas que afectan los derechos de las poblaciones afrocolombianas e indígenas es uno de los factores que eleva su vulnerabilidad al desplazamiento forzado y al despojo de su territorio ancestral. Sin embargo, el Estado colombiano no ha aplicado las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas y el Acnur con respecto a la creación de mecanismos que garanticen la consulta previa en el caso de proyectos que afectan a los pueblos indígenas; la adopción de medidas para evitar la usurpación de sus tierras y garantizar su restitución; el cese del uso de los territorios indígenas para fines militares y de la fumigación aérea con sustancias tóxicas.

Por lo tanto, el Ministerio del Interior y de Justicia debe garantizar la aplicación efectiva e integral del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, a fin de proteger los derechos de las poblaciones indígenas y afrocolombianas, garantizar los derechos a la consulta y al territorio, y prevenir el desplazamiento forzado de estos pueblos y el despojo de sus territorios.

9.18 El Estado colombiano se abstuvo de votar favorablemente la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Estado expresó objeciones a tres artículos de la Declaración que se refieren a los derechos de estos pueblos sobre sus territorios; la consulta; la reparación por los daños causados por proyectos en los territorios y la prohibición de desarrollar operaciones militares dentro de los territorios indígenas sin consulta a los pueblos interesados. La negativa a apoyar la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas es contraria a la Constitución Política y a normas vigentes como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- sobre pueblos indígenas y tribales. Después de recibir numerosas críticas por dicha decisión, en abril de 2009 adhirió a la Declaración.

El Estado colombiano debe aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, lo cual contribuiría significativamente a la protección de estos pueblos contra el desplazamiento forzado y el despojo de sus territorios.

9.19 El Fondo Nacional de Reparación creado por la ley 975 de 2005, no garantiza la restitución directa de las tierras y viviendas de las víctimas del desplazamiento forzado.

El Estado debe aplicar la recomendación formulada por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas que se refiere a la adopción de las medidas necesarias que garanticen la restitución directa de los bienes a las víctimas del desplazamiento forzado, con los respectivos títulos de propiedad, en lugar de canalizarlas a través de un Fondo Nacional de Reparación.

A los órganos internacionales de protección

9.20 En desarrollo de su mandato sobre desplazamiento interno, el Acnur ha hecho notables contribuciones al Estado colombiano en el tema de tierras y viviendas.

Es recomendable que el Acnur refuerce su labor de asistencia técnica a las autoridades colombianas en la formulación de la política de restitución de bienes a la población desplazada que fue ordenada por parte de la Corte Constitucional en las sentencias T-025 de 2004 y T-821 de 2007.

9.21 El Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas ha formulado recomendaciones especialmente enfocadas a la protección y restitución de las tierras de la población desplazada.

Es recomendable que el Representante Especial refuerce sus actividades de monitoreo al cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano en cuanto a la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, en particular en lo relativo a la protección y restitución de las tierras y viviendas.

9.22 La oficina de la Acnudh en Colombia desarrolla labores de observación sobre los derechos humanos, incluyendo los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado y de las poblaciones en riesgo de desplazamiento.

La Acnudh, con la participación activa de sus oficinas en terreno, debe observar con especial atención el fenómeno de despojo y usurpación de las tierras y viviendas de las poblaciones desplazadas, afrocolombianas, indígenas y campesinas que se encuentran en riesgo de desplazamiento.

Asimismo, la Acnudh debe continuar el seguimiento al cumplimiento por parte del Estado colombiano a las recomendaciones relativas al derecho de restitución de las tierras y viviendas que formularon los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos en el proceso del Examen Periódico Universal.

A la cooperación internacional

6.23 Se recomienda a la cooperación internacional apoyar exclusivamente aquellos programas y proyectos en los que el Estado respete cabalmente los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y haya aplicado las recomendaciones internacionales. En ese sentido, es recomendable que la cooperación internacional destine recursos a aquellas iniciativas que respeten cabalmente los compromisos internacionales relativos al desplazamiento interno y la derecho de restitución de las tierras y viviendas de las víctimas.

Bogotá, septiembre de 2010