

**CONFLICTO DE TIERRAS EN EL MUNICIPIO DE CARMEN DE BOLÍVAR:  
RECLAMACIÓN Y RESTITUCIÓN DE BIENES EN CONTEXTOS DE VIOLENCIA.**

**PRESENTADA POR:**

**CRISTINA MARIA RIVILLAS JIMENEZ**

**SHIRLEY JUDITH YEPES LOPEZ**

**RAFAELA ESTER SAYAS CONTRERAS**

**ASESORA**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**

**DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES**

**2011**

**Índice Temático**

<b>1.</b>	El problema de investigación	4
<b>1.1</b>	El planteamiento del problema	4
<b>1.2</b>	Formulación del problema	5
<b>2.</b>	Objetivos	6
<b>2.1</b>	Objetivo general	6
<b>2.2</b>	Objetivos específicos	6
<b>3.</b>	Justificación	8
<b>4.</b>	Marco teórico	9
<b>5.</b>	Marco Jurídico y Jurisprudencial Sobre la Protección a Tierras	30
<b>5.1</b>	Marco jurídico	31
<b>5.2</b>	Marco jurisprudencial	39
<b>6.</b>	Estado del arte sobre reclamación y restitución de tierras.	47
<b>6.1</b>	Desplazamiento y conflicto de tierras en Colombia	52
	<i>El desplazamiento: fenómeno recurrente en la historia colombiana.</i>	52

<i>Tierras en Colombia: riqueza y despojo</i>	56
<b>6.2</b> Política Pública de Tierras y Víctimas del conflicto armado	59
<b>7.</b> Derecho al Retorno	78
<b>7.1</b> Implicaciones del retorno.	78
<b>7.2</b> Política gubernamental en materia de retorno	81
<b>7.3</b> Las dificultades del retorno	85
<b>7.4</b> Realidad del derecho al retorno en Colombia	86
<b>8.</b> Derecho a la Reparación y Derecho a la Reclamación	91
<b>9.</b> Contexto Social del Carmen de Bolívar: Origen del Desplazamiento	107
<b>9.1</b> Desplazamiento forzado en el Carmen de Bolívar, estadísticas y el problema de tierras.	112
<b>10.</b> Concentración de la Propiedad Rural en el Carmen de Bolívar: despojo y procesos de restitución	116
<b>11.</b> Conclusiones	133
<b>12.</b> Lista de Referencias	137

## 1. El Problema de Investigación

### 1.1 *El planteamiento del problema*

El fenómeno del Desplazamiento forzado en Colombia arroja una cifra cercana a los 4.000.000 de desplazados para el año 2010 lo que ha generado un profundo impacto en materia de tierras, pues alrededor de 6.000.000 de hectáreas han sido abandonadas por los individuos en situación de desplazamiento. Hemos decidido abordar la temática circunscribiéndola en el municipio de El Carmen de Bolívar (Bolívar); debido a que este, es uno de los municipios con mayor expulsión de población desplazada a nivel nacional y que en la actualidad también se consolida, como uno de los municipios con mayor porcentaje de población con deseos de retornar a sus predios.

Por ello debemos precisar que el Retorno es un derecho consagrado en la ley internacional de Derechos Humanos y que es adoptado por la jurisprudencia nacional, del cual gozan todas las personas en situación de desplazamiento; para hacerlo efectivo es necesaria la restitución de la vivienda y demás propiedades. Cuando se pretende hacer efectivo este derecho se origina un conflicto de derechos reales entre aquellos propietarios que fueron desplazados y ejercen su derecho al retorno y quienes son poseedores de estos predios, para la fecha en que aquellos desean retornar. Para dar respuesta a este conflicto, se han implementado ciertas medidas por los diferentes

entes gubernamentales encargados del asunto (CNRR-CRRB, ACCION SOCIAL-PROYECTO DE PROTECCION Y TIERRAS DE LA POBLACION DESPLAZADA, INCODER, entre otros) pero que en la actualidad no son suficientes para una solución definitiva, debido a la falta de parámetros unificados entre estos, lo cual genera imposibilidad de aplicación eficaz y rápida de los procesos de reclamación y restitución de Bienes.

## **1.2 *Formulación del problema***

¿Cuáles serían los parámetros comunes que deben manejar las entidades gubernamentales en materia de reclamación y restitución de bienes para que se garantice el Derecho al Retorno en el Municipio de El Carmen de Bolívar como medida de reparación a lasvíctimas de conflicto armado?

## **2. Objetivos**

### **2.1 General**

Determinar si a las víctimas de la violencia del Municipio de El Carmen de Bolívar se les garantiza el Derecho al Retorno, de conformidad con la política que establece la Ley y las entidades gubernamentales en materia de reclamación y restitución de bienes.

### **2.2 Específicos**

1. Reconstruir el marco jurídico y jurisprudencial sobre la protección de tierras en Colombia.
2. Analizar el fenómeno del desplazamiento forzado y el conflicto de tierras en Colombia.
3. Determinar cuáles son los entes gubernamentales que manejan la política pública en Colombia.
4. Establecer el contexto social que se vive en el municipio de El Carmen de Bolívar.

5. Determinar el porcentaje de poseedores y propietarios beneficiados con el derecho al retorno.
6. Formular posibles soluciones al conflicto entre propietarios y poseedores con ocasión del proceso de restitución de bienes en el Municipio de El Carmen de Bolívar.

### 3. Justificación

Por medio de la presente investigación, pretendemos realizar un análisis de los parámetros que en la actualidad se están manejando en materia de reclamación y restitución de bienes, para efectos de garantizar el Derecho al Retorno en el Municipio de El Carmen de Bolívar por parte de las entidades gubernamentales competentes.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el fenómeno del desplazamiento origina a las personas que lo han padecido, ciertos derechos que en su ejercicio ocasionan conflicto y confusión por la falta de unificación de conceptos que se manejan entre estas entidades.

Lograr una unificación en esta materia, constituirá una guía fundamental para la resolución del conflicto que existe al momento de ejercer el derecho al retorno, entre propietarios y poseedores de un mismo predio, que se encuentran en incertidumbre jurídica; por cuanto no tienen establecido cuales son los límites para hacer efectivo su derecho, debido que no existe claridad en la actualidad sobre la prevalencia de uno de estos derechos reales.



## 4. Marco Teórico

El desplazamiento forzado en Colombia es un fenómeno se remonta a comienzos del siglo pasado, producto de múltiples y complejas causas que tienen una relación directa con los conflictos sociopolíticos y socioeconómicos del país.

El problema del desplazamiento tiene muchas aristas, por ello ha desencadenado un sin número de definiciones, con notables diferencias según la disciplina desde la que se estudia este fenómeno social, los presupuestos teóricos que se tengan y de acuerdo a los objetivos de la investigación.

Hoy día este fenómeno ha recibido una definición legal clara que señala, que el desplazamiento forzado ocurre cuando una persona natural se ha visto obligada a “migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras

circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”<sup>1</sup>

El desplazamiento forzado puede ser individual o masivo, este último caso se configura cuando se da el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas.<sup>2</sup>

Igualmente existen entidades nacionales e internacionales que se han puesto en la labor de crear un concepto de este fenómeno, tal y como lo indico la Comisión de la Verdad y de la Reconciliación peruana (CVR) el desplazamiento forzado es el “Movimiento poblacional que se realiza a causa de la inseguridad existente provocada por la violencia armada en las localidades de quienes se desplazan, constituyendo aún después de producida, una situación contraria a las normas de Derecho Internacional y de Derechos Humanos”<sup>3</sup>.

El desplazamiento forzado se encuentra ligado a la violencia que lo produce, ya que la mayoría de las personas desplazadas en Colombia huyen de la violencia derivada de los 50 años de conflicto armado interno que ha venido padeciendo el país y

---

<sup>1</sup> Definición de la Ley 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

<sup>2</sup> Decreto 2569 de 2000 en su artículo 12, reglamentario de la Ley 387 de 1997.

<sup>3</sup> La Comisión de la Verdad y de la Reconciliación (CVR). Fue una comisión peruana encargada principalmente de elaborar un informe sobre la violencia armada interna, vivida en el Perú durante el periodo entre los años 1980 y 2000. Esta comisión además de la investigación de la violencia terrorista de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), intentó profundizar en las causas de esa violencia y en la dura represión militar contra estos movimientos terroristas, que cobró principalmente víctimas civiles en este fuego cruzado. Para ello, recogió el testimonio de 16985 personas y organizó 21 audiencias con las víctimas de la violencia, a las que asistieron más de 9500 personas.

muchas han sido sometidas deliberadamente a hostigamiento por la guerrilla, los paramilitares y las fuerzas de seguridad en el marco de estrategias que tienen por objeto expulsar a comunidades enteras de zonas de importancia militar, estratégica, económica y sobre todo territorial.

La gran mayoría de las personas afectadas son miembros de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, que en muchos casos viven en zonas en las que las partes en el conflicto están interesadas.<sup>4</sup>

Gran parte de la riqueza acumulada por los paramilitares y por quienes les respaldan dentro de la política y el sector empresarial está basada en la apropiación indebida de tierras por medio de violencia o amenazas de violencia. Se calcula que se han robado de este modo entre cuatro y seis millones de hectáreas de tierras que pertenecían a millares de campesinos<sup>5</sup>, indígenas y afrodescendientes sobre todo en regiones vulnerables geográficamente por encontrarse en zonas montañosas o con acceso restringido al paso de autoridades que hagan prevalecer el orden público como es el caso en Bolívar de la Zona conocida como los Montes de María.

La mayoría de las personas desplazadas huyen de sus casas precipitadamente, en situaciones de amenaza inminente para su vida dejando atrás sus vidas en el campo y

---

<sup>4</sup> Comunicado de prensa Amnistía Internacional. Sólo en 2008, hasta 380.000 personas tuvieron que huir de sus hogares, lo que supuso un aumento de más del 24 por ciento con respecto a 2007. Hoy en Colombia hay entre tres y cuatro millones de personas desplazadas internamente, el equivalente a la población entera de Uruguay, lo que la convierte en uno de los países con mayor población desplazada internamente del mundo. Se cree que al menos 500.000 personas más han huido a países vecinos.

<sup>5</sup> Comunicado de prensa Amnistía Internacional. Aumenta el número de personas que huyen de sus casas debido al conflicto en Colombia. 16 de julio de 2009.

sus tierras e incluso en el peor de los eventos se ven separadas de sus familias o sus comunidades por completo viéndose obligados a huir llevando consigo en la mayoría de los casos, únicamente lo que puedan transportar, sufriendo luego discriminación en el sitio de destino, con la única expectativa de regresar alguna vez a lo que fue su hogar.

El incremento continuo del fenómeno del desplazamiento como consecuencia del recrudecimiento del conflicto armado es un hecho innegable. Las dos principales fuentes estadísticas en este campo, Red de Solidaridad Social y CODHES, revelan un incremento importante en la segunda mitad de la década de los noventa.

De acuerdo al artículo 1 de la ley 387 de 1997, que es en la actualidad uno de los instrumentos jurídicos que consagran la política pública colombiana en materia de desplazamiento forzado, se debe considerar como desplazado a “Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público” .

Las Naciones Unidas y su Oficina del alto comisionado para los refugiados presentan la siguiente definición sobre quien es un desplazado:

“Se consideran desplazados a las personas que hayan sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que sus vidas, seguridad y libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada o conflicto prevaleciente, pero que han permanecido dentro de sus países”

La Corte Constitucional ha venido manejando el concepto de desplazamiento forzado como un fenómeno que contiene dos elementos importantes a destacar:

- I. El temor que conduce a la decisión de migrar, que puede o no ser resultado de amenazas o actos de violencia directos de los actores armados; y
- II. La permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Asimismo, se debe relevar que el carácter de desplazados internos no depende de una certificación gubernamental, tal como la declaración de un funcionario autorizado, sino de la realidad objetiva; en consecuencia, el desplazamiento es una situación de hecho.<sup>6</sup>

La búsqueda de provecho económico de los actores armados es quizás una de las principales causas que conducen a la apropiación de forma violenta de la tierra, quitándole a los desplazados en la mayoría de los eventos su principal medio de subsistencia; manifestándose de este modo la importancia de la tierra dentro del grupo de población desplazada.

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional Sentencias T-227 de 1997 de la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, y T-327 de 2001 de la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional (Colombia).

El problema de tierras en Colombia acarrea la producción de dos modalidades de despojo importantes, que son resaltadas a continuación:

- El desplazamiento forzado que sufre en la mayoría de eventos personas campesinas que se ven obligadas a dejar sus territorios y a huir y,
- El “abandono de territorio” producto del conflicto armado es una táctica muy usual de la mayoría de grupos armados ilegales para reforzar el control territorial y para la apropiación de predios agrícolas productivos.

Los fenómenos de desplazamiento forzado y abandono de tierras en Colombia, cada vez abarcan más territorio, haciéndose indispensable una política gubernamental en materia de tierras que evite su expansión a áreas no afectadas.

Según la Red de Solidaridad Social (RSS), en el año 2000 fueron afectados 480 municipios y en el año 2001 la cifra ascendió a 819, lo que indica un incremento del 70 por ciento. Lo anterior indica que el 74 por ciento de los municipios del país tienen problemas de desplazamiento, ya sea de salida o de llegada de personas desplazadas, convirtiéndose en municipios expulsores o receptores.<sup>7</sup>

En búsqueda de la protección del patrimonio territorial de los desplazados por llamarlo de alguna manera, el Gobierno Nacional, por medio del Decreto 2007 de 2001

---

<sup>7</sup> Las cifras del Programa Mundial de Alimentos (PMA) son aún más dramáticas, pues según ellos, más de cuatro millones de hectáreas han sido expropiadas de la población desplazada lo cual corresponde a una tercera parte de la tierra cultivable del país. Vale la pena señalar, sin embargo, que las cifras sobre el tamaño del predio abandonado y sobre la propiedad de la tierra pueden verse influenciadas por los intereses de los desplazados de reportar una mayor extensión con el fin de participar eventualmente en un programa de restitución de tierras.

impone a las autoridades locales el realizar un inventario de predios e igualmente obliga a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos con competencia a impedir la transacción de dichos predios cuando hay inminente riesgo de desplazamiento.

Esta especie de inventario de predios que se debe realizar se hace con el fin de constituir una prueba suficiente que sirva ante la precariedad de un título para la acreditación de la calidad de poseedor, tenedor u ocupante de un determinado bien, ya que la acreditación de propietarios de un bien no genera mayores dificultades.

El problema de la apropiación de tierras, bien sea formal o informal, sin la anuencia de sus propietarios, es notable y acarrea por lo tanto, un eventual programa de retorno que ocasionaría el inicio de un determinado proceso legal para la restitución de tierras; pero teniendo en cuenta que la restitución de tierras para hogares desplazados participantes en un programa de retorno podría generar presiones en el mercado de tierras.<sup>8</sup>

La propiedad legal de la tierra, contrario al postulado sobre el cual se erige la política actual, no parece reducir el incentivo de los grupos armados ilegales a expulsar población civil para la posterior apropiación de la tierra, haciéndose notable que el acceso a la tierra es, un elemento esencial para incorporar en una política de retorno.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Documento cede 2004-23, Acceso A Tierras Y Desplazamiento Forzado En Colombia, mayo de 2004.

<sup>9</sup> Ibid., p. 4

Teniendo todo lo anterior presente es oportuno en este momento iniciar el estudio del derecho al retorno y el proceso de restitución de bienes dentro de la política pública de tierras en Colombia.

Como primera medida, se debe anotar que la política de tierras para la población desplazada tiene en gran medida fundamento en la sentencia T-025 de 2004. En esta sentencia la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional planteo que “las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos”<sup>10</sup>, declarando por tanto 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, por el otro.

Luego de dictada esta sentencia, la misma Corte Constitucional exigió al Gobierno Nacional, a través de su Auto 008 de 2009, fijar unos parámetros mínimos y exigibles en relación con el diseño y la implementación de una política pública de restitución de

---

<sup>10</sup> Sentencia T-025 de 2004, apartado 6, de las consideraciones de la Corte Constitucional.



bienes a la población desplazada.<sup>11</sup> Es decir, se ordena por medio de este auto a las autoridades competentes en este caso Ministro del Interior y de Justicia, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Director de Acción Social y Cooperación Internacional y al Director de Planeación Nacional de forma urgente Reformular la política de tierras para la población desplazada.

La Corte estableció que dicha política pública, se debería desarrollar en varias etapas partiendo de la Definición y el establecimiento de los lineamientos de la nueva política de tierras, siguiendo con el Diseño de la política, el establecimiento de los medios de instrumentalización, un cronograma de ejecución y el Inicio de implementación y los respectivos informes que se deberían rendir por parte de estas autoridades a la Corte Constitucional (fijando fechas para tales informes).

La Corte especificó que la nueva política de tierras debería cumplir al menos con tres objetivos:

1. Contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado de la que será encargada la Comisión de la Verdad y la Restitución de las Tierras.

---

<sup>11</sup> La decisión de la Corte respondía en ese momento a la propuesta que en ese sentido hizo la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, en el marco del proceso de verificación al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 donde se propuso “la creación de una política pública integral de restitución de bienes para las víctimas de desplazamiento forzado que sufrieron abandonos o despojos de sus tierras”.

2. Identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada.
  
3. Diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados es decir propiedad, posesión, tenencia, etc.

En obediencia a lo impuesto por la Corte Constitucional, el Ministerio Interior y de Justicia y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en compañía de Acción Social, el Departamento Nacional de Planeación, INCODER, SNR y CNRR presentaron la Política de Tierras y Territorios para Población Víctima del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo.

Dicha política pública se formuló con el objetivo de contribuir a restablecer el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en riesgo de desplazamiento, y otras víctimas del despojo sobre la tierra y el territorio, mediante un enfoque de acceso a la justicia integral y diferencial.

Dentro de la política pública en materia de tierras en Colombia se han planteado dos puntos importantes que son el derecho al retorno y el proceso de restitución de bienes. Sea lo primero decir que el derecho de retorno es un concepto que nació en el

derecho internacional con la Declaración Universal de Derechos Humanos, redactada en 1948 y que apoya el derecho de las personas desplazadas a regresar a sus países de origen, es decir, en el marco del derecho de retorno, las personas desplazadas tienen derecho a regresar a las naciones de las que fueron desplazados. Puede decirse que la población desplazada tiene derecho a retornar al lugar del que fue expulsada o a reubicarse en cualquier otro lugar del territorio nacional.

Este derecho se enmarca dentro de la libertad de circulación de la que gozan todos los colombianos y constituye un aspecto imprescindible del componente de estabilización socioeconómica puesto que, siempre que sea acompañado de los demás programas que integran este componente, contribuye a que la persona desplazada reconstruya su anterior proyecto de vida o haga uno nuevo en condiciones dignas.<sup>12</sup>

En Colombia la Corte Constitucional dijo que “en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de

---

<sup>12</sup>Corte Constitucional Sentencia T-177 de 2010.

retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse”.<sup>13</sup>

Es importante anotar en este punto que la interpretación y la aplicación de la ley en materia del derecho al retorno deben guiarse por determinados principios, entre los que se encuentra el derecho de la persona en condición de desplazamiento a acceder a soluciones definitivas a su situación y al regreso a su lugar de origen <sup>14</sup>, sobresaliendo la obligación gubernamental de apoyar a la población en situación de desplazamiento para que retornen a sus hogares, de acuerdo con la normatividad vigente en materia de protección y de estabilización socioeconómica.

Es igualmente importante señalar que el proceso de acompañamiento para el retorno consiste en la evaluación que el gobierno nacional debe adelantar sobre las

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004

<sup>14</sup> Ley 387 de 1997

condiciones de orden público existentes en las regiones o localidades hacia las cuales se pretenda retornar.<sup>15</sup>

En este orden de ideas, las disposiciones legales existentes en Colombia hasta el momento no son suficientes para desarrollar y defender dentro del marco de una política pública el derecho a retornar a sus tierras de las personas en situación de desplazamiento y por tanto dicha normatividad debe armonizarse con los Principios de las Naciones Unidas en materia de desplazamiento forzado, ya que estos se consideran parámetros de interpretación de las normas en materia de población desplazada.

Dentro de la política pública en el tema de tierras de la población desplazada, se maneja como otro de sus ejes centrales “la restitución de los derechos y las expectativas de derechos sobre la propiedad de la tierra y los territorios”<sup>16</sup>; entendiéndose por restitución el restablecimiento de los derechos y las expectativas de derechos sobre la propiedad de la tierra y los territorios de las comunidades étnicas y afrocolombianas, a las víctimas que hayan sido despojados de estos, a través de la recuperación jurídica y material de los bienes inmuebles.

Para lograr tal restitución de derechos, se creó el programa de restitución de bienes a la población desplazada, con un presupuesto provenientes de entidades de orden nacional, entendiéndose este programa como expresión clara de una política pública

---

<sup>15</sup> Decreto 2569 de 2000, artículo 28

<sup>16</sup> Política de Tierras y Territorios para Población Víctima del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo. Bogotá, Octubre 27 de 2009.

sobre la materia, soportado en un marco legal y administrativo consistente, que tiene como soporte constitucional los artículos 93.1 y 93.3 y 214 de la Constitución Política.

Dichas normas nos dicen que “los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario ratificados por el estado colombiano prevalecen en la legislación nacional por reconocimiento expreso de la supremacía del derecho internacional como respuesta a la aplicación directa del bloque de constitucionalidad.”

Así pues, puede decirse o afirmarse que los Principios Internacionales relativos a la restitución de las viviendas y patrimonio de los refugiados y la población desplazada, los cuales complementa el cuerpo normativo internacional son de obligatorio cumplimiento para el estado colombiano por constituir parte del bloque constitucional.<sup>17</sup>

Dichos principios internacionales instituyen que “Los Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva. El derecho a la restitución de las viviendas, al goce pacífico de sus bienes y propiedades las tierras y el patrimonio, es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados internos a quienes les asista ese derecho”.

---

<sup>17</sup> Concepto de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Agosto de 2009.

Además debe tenerse en cuenta en un eventual proceso de restitución de bienes que “la restitución implica la realización de los actos que propendan por la devolución a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos. Incluye el restablecimiento de la libertad, el retorno a su lugar de residencia y la devolución de sus propiedades, de ser posible”.<sup>18</sup>

La Corte Constitucional sostiene que “el derecho a la reparación integral supone el derecho a la restitución de los bienes de los cuales la persona ha sido despojada; la indemnización de los perjuicios; y la rehabilitación del daño, así como medidas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas”.<sup>19</sup>

Profundiza además, en su pronunciamiento, la Corte y dice que “las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra, de la cual son propietarios o poseedores, tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia; si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental”.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), artículo 46.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, en sentencia T821 de 2007.

<sup>20</sup> Ibid., p. 13

Pero la implementación de programa de restitución de bienes, según informe del Instituto de estudios para el desarrollo y la paz (Indepaz)<sup>21</sup> ha presentado muchos obstáculos dentro de los que están:

- Desactualización información para individualización de predios y derechos.
- Insuficiente sistematización de la información catastral y registral.
- Bajo nivel de conocimiento normatividad, procedimientos y herramientas por parte de los funcionarios.
- Limitado conocimiento del marco de derechos y las herramientas para hacerlos exigibles en la población afectada.
- Falta de información actualizada de formaciones catastrales y territorios étnicos.
- Establecimiento de un gran número de desplazados como ocupantes de territorios baldíos carentes de identificación catastral.
- Relaciones informales de la tenencia de la tierra por parte de los desplazados.
- Imprecisión de los datos aportados por los desplazados por la violencia para la identificación de los predios.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> La Fundación INDEPAZ es una organización no gubernamental que tiene como objeto ayudar a gestar y consolidar en Colombia un clima de reconciliación, diálogo, no violencia y respeto a la vida humana, que contribuya a construir en el país una paz integral, con respeto por la justicia social, los derechos humanos y la dignidad humana

<sup>22</sup> Informe Indepaz. Desplazamiento, tierras y territorios. Derecho a la restitución. Washington, D.C., marzo de 2009.



Muchas de estas dificultades se presentan porque las personas en situación de desplazamiento no conocen a ciencia cierta cuál es la calidad que ostentan sobre la tierra en la que se encuentran, por eso entidades como la CNRR se han dado a la tarea de construir definiciones claras sobre estas calidades a fin de que la población pueda tener nociones sobre cuál es el título que ostenta en relación con las tierras.

La primera calidad que se puede ostentar sobre la tierra es la de propietario. La propiedad es un derecho real que implica el ejercicio de las facultades jurídicas más amplias que el ordenamiento jurídico concede sobre un bien.<sup>23</sup>

El código civil colombiano en su artículo 669 consagra que “El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.”

En este punto se debe hacer la claridad de que el derecho de propiedad se extiende no solamente a la cosa en sí misma considerada sino también a todos los frutos, productos, suelo, etc. Es decir, la propiedad cobija igualmente todos los accesorios de la cosa.

---

<sup>23</sup> Morán Martín, Remedios. «Los derechos sobre las cosas (I). El derecho de propiedad y derecho de posesión». Historia del Derecho Privado, Penal y Procesal. Tomo I. Parte teórica. Editorial Universitas

La CNRR define la propiedad de la siguiente manera:

**Propiedad:**

“Es el derecho de usar, gozar y disponer libremente de las cosas que le pertenecen a una persona, siempre y cuando no lo haga contra la Constitución o la Ley o afecte los derechos de otros seres humanos. La propiedad tiene una función social y ecológica.

- **Propietario de inmuebles** Es la persona que aparece como titular del derecho de propiedad en el certificado de Tradición y Libertad que expide la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. El certificado de Tradición y libertad emitido por las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos en donde aparece identificado plenamente el titular del derecho de propiedad, que puede ser una persona (nombre o mujer) natural o jurídica”.<sup>24</sup>

Otra calidad que se puede ostentar sobre la tierra es la de poseedor.

La posesión está consagrada en el código civil colombiano en el artículo 762, que establece: “La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”

Ahora bien, debe anotarse que la posesión no es un derecho en sí, pero el hecho de su existencia hace presumir el derecho. Teniendo presente que esta presunción es legal, es decir, que subsistirá siempre y cuando no se demuestre que el derecho lo tiene otro.

---

<sup>24</sup> Definiciones de la Comisión Nacional de Reparación y reconciliación (CNRR).

Para la existencia de esta calidad, deben existir dos elementos necesarios que son los actos externos ejecutados sobre un bien singular por una persona determinada y la intención de ser dueño, que se conocen como “el corpus y el animus”.

La CNRR define la posesión de la siguiente manera:

**Posesión:**

“La posesión puede ser regular o irregular dependiendo principalmente, de si se tiene o no un título apto que lo acredite como tal. Si cumple con los requisitos detener justo título y buena fe, la posesión será regular, de lo contrario es irregular.

Los poseedores se vuelven propietarios dependiendo de cuando haya empezado la posesión el tiempo para adquirir la propiedad del predio. Será de cinco (5) años, si la posesión es regular, estos es, se tiene la convicción de haber adquirido válidamente el bien y un título (contrato) que justifique esta creencia.

Será de diez (10) años, si la posesión es irregular, es decir, si al momento de iniciarla usted tenía conocimiento de no ser el dueño, y/o no tiene título o contrato que acredite una relación de dueño con el bien. Cabe resaltar que si el poseedor ejerce este derecho de forma clandestina o violenta no podrá adquirir la propiedad así lleve el tiempo anteriormente mencionado y realice actos del señor y dueño sobre el bien.

La condición de poseedor debe legalizarse mediante un procedimiento un procedimiento judicial de prescripción adquisitiva de dominio, ante juez civil y por intermedio de abogado”.

Otra calidad que se puede tener sobre la tierra es la de ocupante. La ocupación es el modo de adquirir la propiedad de cosas que no pertenecen a nadie, mediante la aprehensión material de ella y con ánimo de ejercer dominio.

En el artículo 685 del código civil colombiano se consagra que “Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional.”

Esta calidad, de la que venimos hablando la CNRR la define de la siguiente manera:

**Ocupación:**

“Es la actividad de explotación de un terreno baldío, es decir, tierras que pertenecen a la Nación y que están destinadas a ser adjudicadas. La ocupación no es reconocida por la legislación colombiana como un derecho sino como simple expectativa que da origen a uno de los modos de adquirir la propiedad.

La ocupación se puede demostrar a la entidad competente a través de documentos, testimonios, inspecciones oculares o cualquier otro medio de prueba. Entre los documentos que pueden servir como medio de prueba tenemos: recibos de pago de servicios públicos, contratos de arrendamiento a la Nación, facturas de compra de insumos para la explotación”.

Por último, se puede anotar que sobre la tierra, además de las anteriores calidades, se puede ostentar la de tenedor. Cuando se habla de tenencia se hace referencia a la posesión de un bien sin estar amparado por un título que habilite para dicha posesión por ejemplo el arrendamiento, estando por ello la posesión en precario.

También cobija la tenencia a aquellos casos en los que no se ha probado el título posesorio aunque este exista.

La tenencia ha sido definida por la CNRR de la siguiente manera:

**Tenencia:**

“Es el derecho que ejerce una persona sobre un predio, pero reconociendo que otra persona es dueña o tiene mejor derecho. La tenencia se puede dar de diferentes formas a través del usufructo, el arrendamiento, la aparcería, entre otros.

La tenencia se puede demostrar por cualquier medio de prueba, es decir, a través de documentos, testimonios, inspecciones judiciales, entre otros. Algunas pruebas documentales pueden ser: el contrato de arriendo y el recibo de pago del valor del arrendamiento, etc.

El tenedor puede ser la persona que tiene un contrato verbal o escrito ya sea con el dueño, poseedor, ocupante o con otro tenedor del predio”.

Teniendo de presente lo anterior, podemos darnos cuenta que a pesar que existe ciertas definiciones legales en torno a las diferentes condiciones que se pueden ostentar sobre la tierra, las instituciones gubernamentales no manejan un consenso sobre las posibles soluciones a situaciones que se pueden presentar entre ellas, haciéndose necesario por razones de orden práctico que exista una unificación de criterios entre ellas.

## 5. Marco Jurídico y Jurisprudencial Sobre la Protección a Tierras

Daremos cuenta en este aparte de cuál es la normativa existente sobre el tema de protección a la tierra en Colombia, señalando cuales han sido las principales leyes y jurisprudencias que han guiado este tema, con el objeto de establecer de manera puntual cual es el marco de carácter normativo en el que se desarrolla el tema objeto de estudio en esta investigación.

Sea lo primero recordar que, en la Constitución Política de Colombia, dentro de los fines del Estado está el de “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la propia Constitución”<sup>25</sup>; al igual que pone en cabeza de las autoridades el deber de proteger “especialmente de aquellas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionar los abusos o maltratos que con ellas se cometan”<sup>26</sup>; originando esto, que se pueda exigir por parte del Estado la aplicación de todos los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, Tratados de derechos humanos, leyes y jurisprudencia que salvaguardan los derechos de la población en situación de desplazamiento; además de consolidarse esta normatividad de carácter constitucional en el pilar fundamental de la normatividad que a continuación daremos cuenta.

---

<sup>25</sup> Artículo 2; Constitución Política de Colombia.

<sup>26</sup> Artículo 13; Constitución Política de Colombia

## 5.1 Marco jurídico

### Convenio 169 de la OIT

Este convenio hace parte del bloque de Constitucionalidad colombiano y fue ratificado por nuestro país por medio de la Ley 21 de 1991; al respecto cabe señalar que “la palabra convención tiene un sentido más amplio que el tratado, del cual éste es una de sus modalidades más acabadas y en esa dirección, apuntada la preocupación de los especialistas cuando preferían denominarlos indistintamente en el artículo 38 de la Carta de ONU, como Tratados o Convenciones Internacionales. Eso ocurría también, porque las constituciones políticas y las leyes de los Estados, las denominaban de una u otra forma generando confusiones que condujeron a procedimientos inconclusos o imperfectos”<sup>27</sup>.

En la cual se plasman entre otras las obligaciones la de reconocer las propiedades y posesiones que tradicionalmente se ocupan; adoptar los procedimientos para decidir las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados e impedir que personas extrañas se arroguen la propiedad, posesión o uso de sus tierras.

De igual forma esta normatividad prevé sanciones contra cualquier intromisión no autorizada, así como adoptar disposiciones para reprimir tales transgresiones y la protección especial de los derechos sobre los recursos naturales existentes.

---

<sup>27</sup> PALLERES, Bossa Jorge., Derecho Internacional Público. Editorial Leyer (2004), pagina 86.

Establece además el citado convenio que “Los pueblos no deberán ser reubicados de las tierras que ocupan, a menos que medie su consentimiento libre y plenamente informado; además, se prevé el derecho al retorno cuando cesen las circunstancias que motivaron su traslado o reubicación”<sup>28</sup>. En último evento, “cuando el retorno no sea posible, y ello se determine mediante acuerdo, o por procedimientos adecuados, los pueblos afectados deberán recibir tierras, cuya calidad y estatuto jurídico sea por lo menos igual al de las que ocupaban anteriormente, que les permitan cubrir sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro”<sup>29</sup>; consolidándose así como uno de las principales normas de carácter internacional que sirven como soporte en el tema de protección a tierras en Colombia.

### Ley 201 de 1959.

Esta Ley surge como respuesta al contexto de violencia generalizada en la que se encontraba el país para la época de su expedición, en la que no pocos individuos y familias enteras, se desplazaron hacia las ciudades abandonando sus bienes o enajenándolos por un valor muchísimo menor al real<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup>Convenio 169 de la OIT.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup>“ (...)Con el propósito de remediar esta grave situación y restablecer la justicia entre quienes se veían forzados a celebrar contratos notoriamente lesivos en beneficio desproporcionado para quienes se aprovechaban de las penurias de aquellos, el Congreso expidió la Ley 201 de 1959”. OSPINA Fernández, Guillermo. Régimen general de las obligaciones. Bogotá: Ed. Temis, 1194. P 228.



Mediante esta ley, se promulgaron disposiciones destinadas a frenar el aprovechamiento económico de la violencia durante los Estados de Sitio, que solían producirse; por medio de la aclaración del sentido y alcance que podía llegar a tener “el consentimiento viciado por una situación de violencia generalizada”, al momento de celebrarse actos de carácter jurídico en materia de tierras y bienes.

De otro lado, plantea esta Ley que se le debían conceder a los particulares despojados de su posesión sobre inmuebles, por medios violentos o secretos, el poder adelantar las acciones posesorias para recobrarlos, durante los dos años siguientes, contados a partir de la fecha de restablecimiento del orden público. Siendo ésta una de las primeras medidas de carácter legal y fuerte que el Estado colombiano ponía en cabeza de las personas en situación de desplazamiento para la protección de sus bienes y el inicio de una posible restitución.

### Ley 387 de 1997

Es ésta ley una de las principales normas que guían el estudio de la protección de la tierra en Colombia, con ella “*se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la Republica de Colombia*”.

Establece la necesidad de desarrollar acciones para la protección de los bienes patrimoniales de la población en situación de desplazamiento<sup>31</sup>. De igual forma, se instituye lo referente sobre la protección de tierras abandonadas o en riesgo y se da origen a la protección de los derechos sobre la tierra y los territorios de la población desplazada o en riesgo de serlo<sup>32</sup>.

En esta ley se trazaron obligaciones por parte del Estado colombiano, como son por ejemplo el establecimiento de procedimientos especiales para la adjudicación y titulación de tierras, a favor de la población desplazada; la creación y el establecimiento de un programa de permutas y el señalamiento de medidas para impedir acciones de enajenación, cuando se adelanten contra la voluntad de los titulares de los derechos<sup>33</sup>.

Además definió de forma clara la condición de desplazado y ordenó la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), determinando su configuración y la responsabilidad de las entidades que la conforman.

---

<sup>31</sup> artículos 3, 7, 10, 14, 17, 19 y 27.

<sup>32</sup> Artículo 19

<sup>33</sup> Art. 19 numeral 1. "...El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará 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, dado prelación a la población desplazada.

El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de título de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.

En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial. El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados."

De igual forma concibió un Plan Nacional de Atención Integral a la población en situación de desplazamiento.

Todas las medidas anteriores estaban encaminadas a un punto común, consistente en la adopción de manera generalizada de medidas de carácter eficaz para disminuir al mínimo posible la situación de abandono y desatención en la que se encontraba para la época la población desplazada en materia de tierras, viviendas, educación y trabajo; que hicieran posible para ésta población un retorno viable y garantizado con todas las garantías para su protección, al lugar del que fueron expulsados.

Igualmente debe resaltarse que dentro de esta norma se plantea la posibilidad de iniciar acciones administrativas y/o judiciales para detener los términos de prescripción a favor de los poseedores interrumpidos en el ejercicio de sus derechos a causa del desplazamiento; y además, se autoriza a que una vez iniciado dicho trámite judicial se pueda producir el cambio de radicación, comisiones, traslados y demás diligencias necesarias para garantizar la celeridad y eficacia de los procesos judiciales y administrativos en los que el desplazado forzado es parte; todo esto con el objeto de garantizar al máximo sus derechos sobre la tierra.

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”.*

En este decreto se reconocen los derechos de los propietarios, poseedores y tenedores y la posibilidad de dar curso a la expectativa de adquisición de tierras en favor de los ocupantes de baldíos<sup>34</sup>. Igualmente, se puntualiza sobre los procedimientos en caso de enajenación, adjudicación y titulación de tierras.<sup>35</sup>

En este mismo decreto se define la protección de los derechos patrimoniales de las comunidades a través de:

- a. La declaratoria de la zona de inminencia de desplazamiento o de hecho cumplido de desplazamiento;
- b. La realización y el aval del informe sobre los inmuebles rurales existentes en la zona, precisando la titularidad de los derechos constituidos, el tiempo de vinculación con el bien y sus características básicas, de forma que éste se constituya en prueba suficiente de la calidad que ostentan quienes habitan el territorio al momento del levantamiento de la información;

---

<sup>34</sup> Artículo 1, numeral 1.

<sup>35</sup> **Artículo 3º;** Procedimientos y programas especiales para la eficaz atención de los riesgos de Desplazamiento en desarrollo de lo dispuesto en el Artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el INCORA iniciará los programas y procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de eventual expulsión, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que los Comités le comuniquen el acto que declaró la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, en determinada región, como estrategia de prevención. Para tal efecto, tomará en cuenta el informe sobre propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes debidamente avalado por el respectivo Comité de Atención a la Población Desplazada

- c. La prohibición de registrar la enajenación o transferencia, a cualquier título, de los inmuebles objeto de la declaratoria y de titular baldíos a ocupantes distintos a los incluidos en el informe;
- d. La iniciación por parte de Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER) de programas de dotación de tierras en favor de los desplazados que acrediten la calidad de ocupantes de baldíos y el cumplimiento de los requisitos establecidos para su titulación, permitiendo la acumulación automática del tiempo de desplazamiento, debidamente reconocido por la autoridad competente, al tiempo real de ocupación y explotación del baldío, para efectos del trámite de titulación.

#### Ley 1152 de 2007

Esta norma es por medio de la cual “*se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones*”

Adopta esta Ley como parte integral del Plan Nacional las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, define el enfoque restitutiva de la política de atención a la población desplazada.

Consagra que la política buscará que las personas vuelvan a gozar, por lo menos, de las condiciones y derechos en que se encontraban antes del desplazamiento. En

esta medida, se buscará la consolidación de los mecanismos de protección y restitución de los bienes abandonados por la población desplazada y la articulación de las acciones con los programas de reparación que sean diseñados

Dentro del acápite *del acceso a la propiedad de la tierra* en esta ley, se plantea que la redistribución y enajenación de las tierras ingresadas al patrimonio del Estado en desarrollo de los procesos judiciales de extinción del dominio se orientaran a proyectos rurales, con el objetivo de crear las condiciones de participación equitativa de la población más desfavorecida en la distribución de los beneficios del crecimiento y desarrollo de las actividades rurales; es decir que la asignación de predios se orientara principalmente para los campesinos sin tierra, a los desplazados y a las etnias entre otros.<sup>36</sup>

#### Proyecto de ley N°. 085 de 2010

No podíamos dejar de lado el estudio del proyecto de Ley 085 del año 2010, por medio del cual se busca que el Estado adopte todas las medidas necesarias para lograr la restitución de las tierras despojadas a la población desplazada y de no ser posible la restitución de sus tierras, sea el mismo gobierno el encargado de determinar y reconocer la compensación de carácter económica correspondiente en cada caso.

---

<sup>36</sup> Artículo 4°.

Además busca este proyecto de ley que “las personas que fueran propietarias, poseedoras, tenedoras u ocupantes de tierras, y que hayan sido despojadas de estas, o que hayan sido obligadas a abandonarlas como consecuencia directa de hechos ocurridos por actos generalizados de violencia armada ilegal expresamente reconocidos en procesos de justicia y paz, pueden solicitar la restitución de tierras en los términos establecidos en la presente ley, sin perjuicio de otras reparaciones a que haya lugar”.<sup>37</sup>

Se establece que los beneficiarios con esta ley serian todas las victimas que tengan un bien inmueble independientemente de la relación jurídica que ostenten para con el mismo, previo registro del mismo en el registro de predios despojados, la solicitud puede hacerse individual o colectivamente y será competencia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras, haciendo más amplio su campo de acción.

## **5.2 Marco jurisprudencial**

La Honorable Corte Constitucional desde sus inicios hasta la actualidad, ha proferido varias y diversas sentencias que tienen como objeto de examen el tema del desplazamiento forzado en Colombia. Ha contemplado la Corte que si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de

---

<sup>37</sup> Artículo 2, Proyecto de ley 085 de 2010

desplazamiento han sido despojadas, también goza de esa condición de garantía constitucional fundamental.

Sentencia T-025 del 2004.

La sentencia T-025 de 2004<sup>38</sup>, es un hito en la materia de desplazamiento forzado en Colombia al 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 las afectaciones de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados en la Ley y los recursos efectivamente destinados a asegurar el goce efectivo de los derechos y capacidad institucional para implementar los mandatos constitucionales y legales”*.

La Corte Constitucional, viendo la importancia, diversidad y amplitud de los temas que se tocan en esta providencia ha venido pronunciándose por medio de Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Dentro de unos de estos autos esta el Auto N° 116 de 2008 en el que la Corte se pronuncia sobre la propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados por el Gobierno y por la Comisión de Seguimiento para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada mediante Autos 109 y 233 de 2007.

---

<sup>38</sup>Sala Tercera De Revisión De La Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA; Bogotá, D. C., veintidós (22) de enero de dos mil cuatro (2004).



Encontramos que dentro de estos indicadores de resultados se encuentran dos que son de absoluta importancia para nuestra investigación, y son que tratan el tema del derecho al retorno y el que maneja el tema de el derecho a la restitución.

En relación con el primero la Corte indica que se encuentran como indicadores sectoriales asociados que existen hogares acompañados en retorno que no registran nuevos eventos de desplazamiento y que igualmente estos hogares que retornan lo hagan previa una evaluación de las condicione de seguridad por parte de la fuerza pública.

Con lo que respecta al derecho a la restitución, la Corte ha dicho que se debe tener como indicador de goce efectivo el hecho de que “Todos los hogares victimas del desplazamiento forzado, que solicitan la restitución de las tierras y/o viviendas de las que fueron despojadas y que ostentan a título de propiedad, posesión, ocupación o tenencia obtienen la restitución de esos bienes”.

Igualmente manifiesta la Corte que debe tenerse como otro indicador de goce efectivo que “Todos los colectivos que sufrieron daños de carácter colectivo con motivo de un desplazamiento forzado reciben medidas adecuadas de reparación colectiva, tendientes a devolverlo a la situación en la que se encontraban con anterioridad al crimen del desplazamiento”.

### Sentencia T-419 de 2004

Esta sentencia<sup>39</sup> se determinó el alcance del principio de solidaridad, cuando una entidad financiera hace efectivo un crédito contra un deudor que se halla en circunstancia de debilidad manifiesta en razón del desplazamiento forzado de que ha sido víctima.

En ese pronunciamiento se tuteló el derecho de petición del actor, determinando que la entidad financiera debía resolverle lo pedido, garantizándole “que en la fórmula de arreglo” se tengan “en cuenta su condición de desplazado y sus condiciones económicas”. Esto es, se conminó al Banco a ser consecuente con el deber de solidaridad y a orientar sus actos de acuerdo con la circunstancia de debilidad manifiesta en que se encontraba el deudor, como víctima del delito de desplazamiento forzado.

De igual forma en esta providencia la corte manifiesta que en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, “las autoridades están obligadas a aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; igualmente a no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna

---

<sup>39</sup> Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional Magistrado ponente: DR. Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá, D. C., seis (6) de mayo de dos mil cuatro (2004).

sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; y por ultimo abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse.”

Teniendo en cuenta lo anterior, queda de presente que la normatividad existente en materia de tierras ha sido secuencial y constante, lo que implica que la población en situación de desplazamiento forzado cada vez esta mas protegida con normas de derecho sustantivo; lo que permite vislumbrar que sus derechos cada vez serán menos vulnerados. Pero, no deja de ser preocupante las aplicación de carácter procesal que estas normas implican, pues no es desconocido que la mayoría de población desplazada son de zonas rurales y en la gran mayoría son personas con poca formación educativa, lo que podría originar un desconocimiento en la forma de ejecutar y hacer valer sus derechos; por eso a se debe instar a que la población desplazada no

solo conozca de sus derechos sino que además conozca la forma en la que pueden acceder a ellos, para que las medidas adoptadas sean verdaderamente eficaces.

#### Auto 218 de 2006

En este auto<sup>40</sup> como muchos otros se dictó con el objeto de hacer una verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno; en éste la Corte afirma lo siguiente: “ Finalmente, no observa La Corte que se haya demostrado que el diseño de la política de atención a los desplazados tenga en cuenta su condición de víctimas del conflicto armado, la cual les confiere derechos específicos, como lo son los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Para el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado, estos derechos se manifiestan, igualmente, en la protección de los bienes que han dejado abandonados, en particular de sus tierras – componente de protección que no ha sido resaltado con suficiente fuerza por las entidades que conforman el SNAIPD”.

#### Sentencia T-821 de 2009

En esta providencia se enuncia la protección de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación y más específicamente habla sobre el derecho a la reparación integral

---

<sup>40</sup>Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, D.C., once (11) de agosto de dos mil seis (2006).

por el daño causado y el derecho a la restitución de la tierra de las personas en situación de desplazamiento forzado.

En esta sentencia<sup>41</sup> se considera que “el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral. En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los llamados principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 29 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. art. 93.2)”

De acuerdo con la Corte Constitucional, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias, poseedoras, ocupantes o cualquier otra relación jurídica que frente a ella tengan), gozan de un derecho fundamental, y consiste en la obligación que surge a cargo del Estado de garantizarle al desplazado que conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de las mismas en las condiciones establecidas por el derecho internacional

---

<sup>41</sup> Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de noviembre de (2009).

en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión por ejemplo, adquiere un carácter particularmente reforzado, que merece atención especial por parte del Estado.

Considera la Corte que “la política integral dirigida a la población desplazada debe tener un enfoque restitutivo que se diferencie claramente de la política de atención humanitaria y a la estabilización socioeconómica. En este sentido, debe quedar claro que el derecho a la restitución y/o a la indemnización es independiente del retorno y del restablecimiento”

## 6. Estado del Arte sobre reclamación y restitución de tierras

En materia de Restitución de Bienes y Conflicto de Tierras; se ha efectuado una exploración de la temática, con la finalidad de contribuir con la construcción académica e investigativa de la línea de desplazamiento forzado y conflicto de tierras en la Facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena teniendo en cuenta los siguientes ejes: 1. relación entre violencia, desplazamiento forzado y conflicto armado 2. Fenómeno de la concentración de tierras y el actual sistema de registro, 3. Estadísticas sobre número de poseedores y propietarios pertenecientes a la población desplazada nacional, 4. Interpretación constitucional de los derechos que le asisten a la población desplazada y por ultimo 5. La Justicia transicional y desplazamiento forzado.

Existen una serie de autores que han realizado sus investigaciones y han concluido, que la violencia política es causa del desplazamiento y que a su vez la tierra es un elemento propio del conflicto, el cual entretiene una serie de intereses que facilitan que a su alrededor se desencadenen episodios de despojo a la población civil; consideran estos autores que el beneficio que les reporta, gravita sobre un punto común, el cual es, el financiamiento del terrorismo en sus diversas modalidades: compra de tierras para el lavado de activos, siembra de cultivos ilícitos para el sostenimiento económico de estos grupos, crear corredores de mafias de drogas, gasolina y armas o que la zona reúne ciertas características geográficas, que la hacen rica en recursos naturales renovables y no renovables. Dentro de este grupo de

investigadores encontramos a Ibáñez y Moya (2008), Ibáñez y Querubín (2004), Bejarano (1998), Reyes (1994).

De la mano de estas investigaciones, resulta necesario para el análisis de el tema, tener conocimiento sobre la tenencia de la tierra antes y después de los procesos de despojo; para ello existen estudios nacionales, que utilizando indicadores sociales como el Coeficiente GINI, han podido concluir como fueron abandonadas esos bienes, en manos de quien se encuentran los predios rurales actualmente en Colombia, con que fines diferente al del cultivo están siendo subutilizados, cual era la extensión de los mismos y cuales son los años donde empezó a marcarse porcentualmente una diferencia notoria en la transferencia de la propiedad.

También existen análisis administrativos sobre este punto, que arrojan como resultado la precariedad en el sistema de registro, situación que no permite formalmente establecer una cifra exacta del numero de propietarios y poseedores; en el curso de estas investigaciones, sus autores pudieron determinar que en Colombia, el conflicto ha permeado todas las esferas y que el despojo al que se ha visto obligada la población desplazada, se ha presentado tanto en el pequeño, mediano y gran propietario; el problema radica en que no todas las personas reposan en una base de datos de territorios despojados, pues no reportan su situación ante las autoridades estatales, lo cual dificulta dimensionar la magnitud de la catástrofe; la raíz del problema, se encuentra en la precariedad del sistema catastral en Colombia, pues, la base de datos de predios rurales y urbanos en Colombia no es solo manejada por el



INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI (IGAC), también existe la DIRECCIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y CATASTRO DE ANTIOQUIA, que se ocupa de la gestión catastral de 124 municipios de ese departamento lo cual equivale en proporción a un 5,54% del territorio nacional de igual forma, las oficinas de Catastro de Medellín, Cali y Bogotá se encargan de sus respectivas ciudades, estas se ocupan de un 0,14%, 0,05% y 0,03%, respectivamente, de forma aparente, todo el territorio nacional se encuentra cobijado por las oficinas de registro, donde reposa, la historia jurídica de los bienes inmuebles, pues según la ley Colombiana los bienes inmuebles se encuentran sujetos a registro<sup>42</sup> y la formalización de estos se realiza en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la localidad, a través del registro de su escritura pública.

Por otra parte, los estudios de diferentes grupos de investigación reconocidos en el territorio nacional, precisan cuales son las formas de tenencia, quienes son propietarios, poseedores, usufructuarios, ocupantes de hecho, ocupantes de baldíos u otras formas de tenencia de bienes rurales y que porcentaje de la población desplazada se puede considerarse formalmente propietaria de la tierra, lejos de cualquier informalidad jurídica; señalan los académicos que posteriormente a una situación del despojo, se presentan diversas realidades, revestidas de formalidad, legalidad y operaciones cotidianas de mercado, que hacen que el despojo se desdibuje y sea menos perceptible, pues en la mas avanzada de sus formas no implica violencia alguna. Estos

---

<sup>42</sup> ART: 2 del Decreto 1250 de 1970: “Están sujetos a registro: 1. Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario”

estudiosos son Ibáñez (2009), León (2009), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2009), Salgado (2008), Ibáñez y Moya (2008), Centro de Investigaciones sobre desarrollo (CDI) de la Universidad Nacional de Colombia (2008), Ibáñez (2008), Pérez y Guarnizo (2006), Vinha (2003) Suárez y Vinha (2003), Erazo (2000), Reyes (1994).

Es importante para que integre el cuerpo de este trabajo, un aparte donde se mencione quienes son los autores que han realizado compilaciones académicas, sobre cuáles son las Leyes y Decretos, que amparan a las víctimas del desplazamiento forzado y cuál es la interpretación constitucional de los mismos; este grupo de autores realizan sus investigaciones a raíz de la concepción liberal de Estado Social de Derecho y explican en extenso a que hace alusión esta expresión, también señalan que los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado interno, hacen parte de este Bloque de Constitucionalidad desde el año 2001, al pronunciarse la Corte mediante la Sentencia T-327-01 en ponencia del doctor, Marco Gerardo Monroy Cabra; de igual forma explican en que consisten los Principios Deng y la forma como la Corte Constitucional los incluyó, como parte del bloque constitucional mediante sentencia T-327-01, T- 268-2003 y T-419 -2003, continuando con el plano jurisprudencial, los autores no olvidan construir sus tesis incluyendo un análisis de la sentencia T 025 del año 2004, Bogotá, DC., de fecha enero veintidós (22) de dos mil cuatro (2004) cuyo Magistrado Ponente fue el doctor, Manuel José Cepeda Espinosa, en la cual se declaró un estado de cosas inconstitucional que hace referencia a que el desplazamiento es un problema, que reviste una gran envergadura y lo que se busca, con ella respecto a la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento, es que la

sentencia sea un marco de actuación integral del estado, que propulse la política pública., estos autores son Díaz Elías (1969), Uprimny (2006), Ariza (2000) López y Maldonado (2009).

Se finaliza este estado del arte, haciendo mención a aquellos autores, doctrinantes y catedráticos que han analizado la Ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz, en lo referente a el enfoque de la restitución; estos exponen cuales son las normas constitucionales que hacen prevalecer este derecho, cual es el alcance de la política de reparación a víctimas y en qué consiste el marco de verdad, justicia y reparación. Para el desarrollo de esta ley es menester que existan unos principios que irradian su aplicación, tales son; la no discriminación, dignidad, responsabilidad del estado y enfoque diferencial, la tesis fundamental que sostienen es que la relación jurídica con la tierra que ostentaban las victimas del desplazamiento forzado, no constituye el limite a su reparación, puesto que la misma debe obedecer a los lineamientos de una reparación integral. Al respecto de estos lineamientos hay quienes sostienen que en Colombia se esta viviendo una justicia transicional sin transición, puesto que en el contexto en que se desenvuelve el proceso, no se dan muestras de que el conflicto tienda a su finalización, en este sentido han abordado la temática los doctores, Franco y Romero (2010) y Uprimny y Saffon (2005).

## 6.1 Desplazamiento y Conflicto de Tierras en Colombia

En este primer capítulo se dará cuenta de los principales aspectos que se encuentran alrededor del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia y la relación que se establece entre este fenómeno y el conflicto alrededor de la tierra como su consecuencia.

### ***El desplazamiento: fenómeno recurrente en la historia colombiana.***

Hablar del desplazamiento forzado implica hablar de muchos años de violencia generalizada, implica hablar de violación de derechos a la población civil, implica hablar de muertes, implica hablar de una realidad que agobia a Colombia. El fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia no es un fenómeno nuevo, porque “contrariamente a lo que ocurre en muchos países donde los eventos de desplazamiento están asociados con hechos de guerra concretos, puntuales y específicos que se desarrollan en marcos de tiempo relativamente cortos, en Colombia el desplazamiento es un eje de pervivencia histórica que atraviesa la vida nacional desde la fundación de la república hasta el presente y a lo largo del tiempo manifiesta coyunturas agudas y períodos de relativa estabilidad poblacional”<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup>PÉCAULT, Daniel. La pérdida de los derechos, del significado de la experiencia y de la inserción social. A propósito de los desplazados en Colombia. *Estudios Políticos* n° 14, Medellín: enero-junio. 1999, p. 13-31

El mapa de la violencia de carácter político que ha vivido nuestro país podría ser claramente el inicio de la comprensión del fenómeno del desplazamiento forzado, y una clara muestra sería "la llamada época de la violencia entre los años 1946 - 1958, la cual significó el despojo y la expulsión de cerca de dos millones de colombianos, quienes debieron dar paso a las necesidades de tierra para el modelo agroindustrial que empezaba a gestarse y fueron objeto de las persecuciones, odios y violencias de los grupos armados "legales" e ilegales que actuaban en nombre de los triunfos de partidos conservador y liberal en la época.

Las décadas de los ochenta y noventa representan otro hito histórico en los procesos de despojo y expulsión, pues se caracterizan por una nueva agudización de la violencia, que en ocasiones no es más que la manifestación o continuidad de viejos conflictos y problemas no resueltos. El desplazamiento forzado, como empieza a nominarse, es en esta época la manifestación más clara de la permanencia histórica y la consolidación de un modelo de desarrollo excluyente caracterizado, además, por relaciones clientelares, corruptas, y de fuerza"<sup>44</sup>.

Puede verse así que el problema del desplazamiento forzado en Colombia tiene una raíz histórica, cuya fase previa fue la violencia política de los años cincuenta. Este problema nacional volvió a promoverse en los años ochenta cuando el Estado inicia su lucha contra el narcotráfico y los grupos insurgentes. Sin embargo, cabe aquí señalar que dicho problema alcanzó mayor visibilidad tan solo al finalizar los años noventa al

---

<sup>44</sup> Martha Bello; El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. Universidad andina Simón Bolívar Ecuador.

convertirse en tema permanente de los reportajes periodísticos y objeto de investigación en los círculos académicos (Romero, 2002:147-165). Son precisamente estos primeros informes y estudios los que incidieron para que el Estado empezará a actuar de cara a proponer soluciones al problema del desplazamiento forzado, ya sea mediante su actividad legislativa (Sentencia T-025, 1997:33), o través de la atención directa sobre (así sea deficiente) la población afectada.

Así se tiene que la principal causa que da origen al fenómeno del desplazamiento forzado es la violencia que se expandió con la creación de grupos al margen de la ley como la guerrilla, las Autodefensa Unidas de Colombia (AUC), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), entre otros grupos insurgentes y su búsqueda de permanencia e imposición sobre las otras fuerzas y el Gobierno. Cada grupo insurgente veía en la sumisión y la vulneración de los civiles en principio una fuente para demostrar su poder, pero luego se percataron que los asesinatos, masacres, secuestros, tomas de poblaciones, violación sistemática de los derechos humanos, resultaban más rentable tanto para los intereses patrimoniales de sus organizaciones como para demostrar su poderío de carácter bélico; constituyendo así el desplazamiento forzado como uno de los más graves problemas políticos en Colombia.

Cifras de carácter oficial indican como “responsables de los desplazamientos a los paramilitares (45.67%), guerrillas (12.32%), Fuerzas Armadas del Estado (0.65%), y el 19% restante a causa de dos o más actores armados. Esta es sin embargo una verdad

a medias, sobre la cual es necesario brindar mayor claridad, pues detrás de los grupos paramilitares con sus diversas expresiones de ejércitos privados y sus discursos justicieros, se esconden y defienden los intereses de grandes ganaderos, narcotraficantes, capitalistas nacionales y de las transnacionales<sup>45</sup>.

Según cifras de CODHES, desde 1985 hasta septiembre de 2005, han sido expulsados de sus territorios 3'662.842 colombianos. Por su parte, la cifra gubernamental correspondiente al periodo comprendido entre 1995 y noviembre de 2005, registra 1.716.662 personas. Cabe anotar que la fuente oficial no reconoce la existencia del flujo migratorio entre 1985 y 1995.

De otro lado, ACNUR indica que de los 1.098 municipios en Colombia, entre 887 y 955 están afectados por el desplazamiento. La geografía del desplazamiento es también variable; no se presenta de manera simultánea en las regiones, depende de las dinámicas bélicas cambiantes y marca como destino lugares que aseguran a la población "protección" y facilidad de mimetizarse.

Pero pese a las anteriores cifras el desplazado sólo existe como tal para el Estado Colombiano desde 1995, antes se le invisibilizaba con la política para migraciones por razones económicas del gobierno Barco Vargas (1986-1990) o se le asimilaba a los damnificados por desastres naturales en el gobierno Gaviria Trujillo (1990-1994). Pero en el año 1997 se expide la ley 387 donde se establece que: Es desplazado toda

---

<sup>45</sup>Red de Solidaridad Social. Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas

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

Puede verse que el fenómeno del desplazamiento forzado no se ha desarrollado en los últimos años, sino que por el contrario es un fenómeno constante en nuestra historia; lo que no indica que tenga que continuar, y así se ha venido entendiendo por la comunidad internacional y por el gobierno nacional; que como lo veremos en capítulos siguientes él ha venido implementando medidas y normatividad encaminada a la disminución de este fenómeno, por medio de distintas organizaciones.

### ***Tierras en Colombia: Riqueza y Despojo.***

Como quedo enunciado en la primera parte de éste capítulo, los grupos al margen de la ley y la violencia generalizada son la principal causa del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Los grupos insurgentes utilizan como uno de sus mecanismos el despojo de la población para la posterior apropiación de sus tierras; tanto así que se calcula que gran parte de la riqueza acumulada por los paramilitares y



otros grupos armados está basada en la apropiación indebida de tierras por medio de violencia o amenazas de violencia.

“El estudio de las dinámicas del conflicto muestra que el desplazamiento más que una consecuencia constituye una estrategia de guerra empleada por los actores armados para fortalecer su control territorial, apropiarse predios agrícolas y desocupar territorios donde existen recursos valiosos. Es una estrategia de guerra, desarrollada en alianza o con financiación de grupos privados "cuyos intereses estarían induciendo el desplazamiento". Detrás de las acciones de los grupos armados se esconden entonces, intereses de ganaderos, narcotraficantes, y capitalistas nacionales y transnacionales. La geografía de la guerra muestra que los desplazamientos no sólo han tenido lugar en zonas importantes a nivel militar (corredores, zonas de repliegue y de presencia tradicional), sino que se han concentrado principalmente, en lugares con recursos estratégicos y dinámicas económicas importantes”<sup>46</sup>.

“La apropiación violenta de la tierra implica despojar a la población de su principal medio de subsistencia. Según datos de la Conferencia Episcopal, cerca del 60% de los hogares desplazados reportan algún tipo de tenencia de tierra (propietarios, arrendatarios, terrenos colectivos). La propiedad de la tierra parece entonces, no prevenir el desplazamiento, ya que los "propietarios" son desplazados con mayor frecuencia, por los paramilitares mediante la amenaza directa como estrategia principal. En la mayoría de los casos, los campesinos abandonan sus predios y sólo en casos

---

<sup>46</sup>URIBE DE HINCAPIÉ, María Teresa. Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz. *Estudios Políticos* n° 13.

excepcionales (13%), logran vender sus tierras a bajos costos. Con regularidad, los pequeños propietarios son quienes reciben las amenazas de los grupos armados ilegales puesto que son más vulnerables por su capacidad limitada para adoptar medidas de protección. Algunos autores señalan que el 51% de las transferencias de grandes predios se realiza por eventos violentos.

Este proceso de expropiación violenta se ubica en un contexto en el que la estructura de propiedad y la tenencia de la tierra es desigual y bimodal, al favorecer la expansión del latifundio y la fragmentación de la mediana y la pequeña propiedad; Un contexto en el que el mercado de tierras es irregular al caracterizarse por distorsiones en la formación de precios, inflexibilidad en la oferta y presencia de factores extra-económicos en la posesión y uso de la propiedad 73- Esta tendencia se ha mantenido debido a la falta de decisión política para reformar la estructura agraria en función de objetivos de desarrollo y equidad a largo plazo. Autores como Deininger, por ejemplo, señalan que entre 1960 y 1990, la concentración de la tierra se mantuvo constante 24. De acuerdo con el IGAC, en el 2005, 231 mil propietarios (0.06%) poseían 44 millones de has. (53.5%) y 1.3 millones de propietarios (35.8%) poseían 345 mil has. (0.42%), en proporciones individuales menores a 1 hectárea.”<sup>47</sup>

Así pues el desplazamiento forzado en Colombia queda de manifiesto que no es un hecho actual y que no sólo puede interpretarse como una consecuencia de la confrontación armada, debido a que es una estrategia de guerra que permite la

---

<sup>47</sup> Restrepo Gloria Inés. Cátedra de Desplazamiento Forzado. Aspectos históricos del desplazamiento en Colombia. Facultad de Estudios ambientales y rurales Universidad Javeriana de Colombia.

apropiación de territorios para el establecimiento de grandes proyectos de inversión y sostenimiento de grupos al margen de la ley, lo que hace necesario una implementación por parte del Estado de medidas fuertes tendientes a fortalecer la seguridad de los predios, facilitar un retorno de la población a sus lugares de despojo y afianzar medidas de estabilización económica a la población desplazada.

## **6.2 Política pública de tierras y víctimas del conflicto armado**

La población desplazada hoy inmersa en un proceso transicional espera entre otras garantías, que la política pública en materia de reparación y restitución de bienes, responda proporcionalmente a los actos de violencia a los que fueron sometidos, esto implica; que se le protejan, recuperen y restituyan sus bienes, viviendas y territorios de manera preferente y, obtener en consecuencia una indemnización proporcional a los daños sufridos derivados del abandono y despojo al que fueron sometidos; a fin de dar a conocer el manejo de la política pública de tierras de la población desplazada, hemos estructurado este capítulo en tres segmentos, el primero se refiere al concepto de política pública, el segundo describe el origen de la política pública sobre desplazamiento forzado y bienes en Colombia y el tercero versa sobre la competencia de las entidades de orden nacional que manejan la política pública de bienes en Colombia.

Etimológicamente el término “**Política Pública**” deviene del Griego *Polis*, que a su vez proviene del Latín *Politia*, que fue traducido al Ingles Medieval como *Police* y luego al Ingles Moderno como *Policy*, el cual hace referencia a la administración gubernamental o a la conducción de asuntos públicos.

El concepto es de origen anglosajón, fue acuñado por HAROLD LASSWELL (1951) y no tiene un significado claro en su traducción a las lenguas romances, debido que en el idioma Ingles el término *Policy* es entendido como (acción publica-gubernamental) y es de común usanza, mientras que en el idioma Español el término “*Política*” significa (arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los estados)<sup>48</sup> entre otros significados<sup>49</sup> y corresponde al termino Ingles “*Politics*” lo que implica que no signifiquen lo mismo, es por ello que en Español se le adiciona a la palabra “*Política*” el calificativo “*pública*” con el fin de construir un solo concepto, que atienda al verdadero significado de origen.

A continuación veamos una conceptualización sobre Política Pública, que atiende al origen del término y responde a la idea que finalmente pretendemos reflejar en el capítulo:

“La política pública se define como el curso de acciones de gobierno que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades, deseadas en el nivel territorial e institucional, contrastando intereses sociales, políticos y económicos y articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos

---

<sup>48</sup> Diccionario de la Lengua Española Vigésima Segunda Edición

<sup>49</sup> Thomas Dye (1987) política pública: “cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o no hacer”

intereses. En esta definición se reconoce a la política pública en su función de mediadora de diversos intereses en el Distrito Capital, entendiendo también la política como procesos de negociación y conciliación entre grupos con diversos intereses.

La política pública se asimila al concepto de *policy* que está más relacionada con los *outputs*, es decir, la acción pública. No se puede hablar de política pública si la intencionalidad no se concreta en la realidad.”<sup>50</sup>

En sumas consideramos que la definición de política pública hace alusión a *“aquello que hacen o dejan de hacer las autoridades e instituciones públicas deliberadamente con la sociedad, en beneficio de la esfera pública y en consecución del bien común”*.

A continuación veamos la evolución de la política pública sobre tierras y desplazamiento forzado en Colombia:

Las políticas públicas en materia de desplazamiento forzado interno, datan desde el año 1951, periodo en el cual Colombia se encontraba sumida en la violencia bipartidista la cual, generó un gran movimiento de personas hacia las urbes como consecuencia de la persecución política que se vivía para la época, lo que conllevó a que en este periodo las familias se vieran obligadas a abandonar sus bienes o a enajenarlos por sumas ínfimas; en razón a ello el 15 de diciembre de 1959 el Congreso de Colombia, presidido por el doctor Jorge Uribe Márquez, promulgó la Ley 201 de 1959 “Por la cual se dictan medidas tendientes a impedir el aprovechamiento

---

<sup>50</sup>Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales CIDER, Secretaría Distrital de Salud. Política en Salud Pública para el Distrito Capital. Documento Marco Nieto L, Maldonado L.F., *et.al.*, Bogotá; abril 29 1998. <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n2/v4n2e2.htm>

económico de la violencia durante el estado de sitio”, esta ley establece una Acción Rescisoria por los conceptos de fuerza o lesión enorme , en los contratos de compraventa celebrados durante la declaratoria de Estado de Sitio por Conmoción Interior, lo cual implica que la ejecución de la acción referida supone la existencia de un consentimiento viciado.

A raíz de la violencia ocasionada por los grupos subversivos al margen de la ley, en 1994 el Secretario General para la ONU Francis Deng, exhortó al Gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano a fin de que incluyera dentro de su agenda pública, el cálculo de víctimas del desplazamiento forzado que habían dentro del territorio nacional, puesto que para la época el manejo del fenómeno del desplazamiento era efectuado por la Iglesia, la Cruz Roja Internacional y, no existía una articulación institucional de los proyectos encaminados a la atención humanitaria de las personas víctimas del desplazamiento<sup>51</sup>.

Pero, antes de la expedición de la Ley 387 de 1997, el gobierno nacional incluyó en su agenda el fenómeno del desplazamiento forzado mediante los documentos del Consejo Nacional de política Económica y Social:

---

<sup>51</sup>Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia / coordinador César Rodríguez Garavito; Juan Carlos Guataquí ... [et al.]. -- Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2009. 766 p. ; 15 x 24 cm. – (Colección Estudios CIJUS) Otros autores: Ana María Ibáñez Londoño, María Mercedes Maldonado Copello, Luis Eduardo Pérez Murcia, Esteban Restrepo Saldarriaga, Héctor Riveros Serrato, Diana Rodríguez Franco, Yamile Salinas Abdala.

1. Conpes 2804 de 1995: mediante el cual se constituyó una red de información en materia de desplazamientos, el estado reconoció por primera vez el fenómeno del desplazamiento forzado, evaluó la magnitud del problema, estructuró una política de atención integral a la población desplazada, y definió que se entiende por desplazado de acuerdo con la conceptualización realizada por la Consulta Permanente para el Desplazamiento Interno de las Américas (CPDIA):

*“Toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales porque su vida, su integridad o libertad personal han sido vulnerada o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones de conflicto armado interno, disturbio o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras situaciones emanadas de las anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.*

En este documento Conpes, se definieron y desarrollaron acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia, acceso a programas sociales del gobierno y compromete a las siguientes entidades gubernamentales para el desarrollo de esta política pública: Fondo agropecuario de Garantías, Ecocarbón, Mineralco, Red de Solidaridad Social, Sena, Ministerio de Agricultura, Salud Interior, Inurbe y Comité de Cofinanciación.

Este documento Conpes plantea la idea de crear una red nacional de información sobre población desplazada ideando un Sistema de alertas tempranas, para lo cual la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, iniciaría una base de datos, con información suministrada por la Conferencia Episcopal sobre desplazamientos. El decreto 489 de 1999, ordenó que la coordinación de este sistema de información estuviera a cargo de la Red de Solidaridad Social, sistema que se convirtió posteriormente en el Registro Único de la población desplazada, reglamentado en el decreto 2569 de 2000. A nuestro juicio este registro es importante para la articulación de la política pública en materia de atención a la población desplazada, pues de las cifras resultantes, se obtienen datos que permiten vislumbrar hacia dónde dirigir los programas que ofrece el sistema.

2. Conpes 2924 de 1997: el cual modificó la estructura institucional del documento Conpes anterior, y propuso la creación del Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, bajo la coordinación de la Consejería Presidencial para la Población Desplazada, también dispuso la creación de: el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y la Red Nacional de Información para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia; además de ello, compromete a las siguientes entidades para su evaluación: La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Red de



Solidaridad Social y el Departamento Nacional de Planeación y, para su ejecución: Ministerio de Salud, Red de Solidaridad Social, INURBE, SENA, ICBF entre otros.

Estos documentos Conpes, fueron luego reemplazados por la Ley 387 de 1997 debido a dificultades de gestión, coordinación interinstitucional, información y de carácter financiero; la ley referida definió nuevamente la condición de desplazado, ordenó la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y determinó su configuración, además adoptó un Plan Nacional de Atención Integral según las estrategias fijadas y, estableció las responsabilidades de las entidades que conforman el SNAIPD y, la responsabilidad estatal en materia de políticas públicas.

El (SNAIPD) es coordinado por la Red de solidaridad Social<sup>52</sup> (hoy Acción Social) y se encuentra integrado por un conjunto de entidades privadas, comunitarias y publicas, tales como: Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA)<sup>53</sup>, Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria, Fondo Agropecuario de Garantía, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto de Fomento Industrial, Red de Solidaridad

---

<sup>52</sup>Decreto 489 de 1999 “Por el cual se asigna una función”, Publicado en el Diario Oficial No. 43.529 de 1999. A través de este Decreto se le encargaron a la Red de Solidaridad Social todas las funciones que cumplía la Consejería presidencial para la atención a la población desplazada por la violencia, entre las que se encontraba la Coordinación de dicho Sistema.

<sup>53</sup>El Instituto de Desarrollo Rural fue creado mediante el Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003 “Por el cual se crea el Instituto Colombiano de desarrollo Rural – Incoder-, publicado en el Diario Oficial No. 45.196 del mismo año, en el cual se dispuso que la nueva entidad asumiría las funciones del extinto Instituto Colombiano de Reforma Agraria – Incora-.

Social<sup>54</sup>, Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, Instituto Colombiano de Bienestar Familia, Ministerio de Educación Nacional, SENA, Defensoría del Pueblo, Comisión Nacional de Televisión e Instituto Nacional de la Reforma Urbana (INURBE), que responden a unos objetivos comunes, los cuales nos permitimos sintetizar en:

1. Atención integral de la población desplazada con fines de reincorporación social.
2. Atención oportuna en materia de prevención y atención del fenómeno.
3. Coordinación de la acción pública y privada.

A continuación se relacionaran los artículos de la Ley 387 de 1997 se encuentran relacionados con la política pública de tierras:

**a) Artículo 3º de la Ley 387 de 1997:**

De la responsabilidad del Estado. Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano.

---

<sup>54</sup>Decreto 2467 del 19 de julio de 2005, “por el cual se fusiona la Agencia de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social y se dictan otras disposiciones”, publicado en el Diario Oficial No. 45.976 del mismo año, se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, en la cual se fusionaron dichas entidades, asumiendo, ésta última, sus competencias.

Este artículo consagra la responsabilidad del estado frente a la formulación de las políticas de prevención, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, las cuales se podemos sintetizar en tres ejes:

1. **Prevención** del desplazamiento forzado, mediante la **intervención** del Estado para neutralizar los factores que lo generan.
2. **Atención** humanitaria de emergencia, mediante la cual se provee a la PD de alimentos, utensilios, alojamiento, salud básica, atención psicosocial y educación para los niños.
3. **Estabilización socioeconómica**, mediante la provisión de soluciones de ingresos (empleo o ingresos por cuenta propia a través de proyectos productivos), vivienda y servicios básicos, e integración social.

El eje de estabilización socioeconómica es una obligación estatal consignada en la Ley 387 de 1997, “que tiene que ver con la adopción de medidas eficaces para lograr la reposición material de las pérdidas que han sufrido las personas desplazadas y para mitigar la situación de desamparo luego del abandono de sus viviendas, trabajos y pertenencias. La estabilización socio-económica debe contar con el consentimiento autónomo del desplazado, evitando presiones que conduzcan a retornos sin garantías y respetando su derecho a escoger el sitio para su reubicación”<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Ramírez, Ana Carolina; *Desplazamiento Interno Forzoso en Colombia Producción Académica y Política Pública*

**b)** Artículo 19 Numeral 1º de la Ley 387 de 1997, consagró que el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA-INCODER) tenía las siguientes obligaciones:

1. Adoptar programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, y líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada”.
2. Llevar un registro de predios rurales abandonados por los desplazados
3. Informar a las autoridades competentes para que procedieran a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelanta contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos” y
4. Formular programas para que, a cambio de dejar en manos del Estado las tierras abandonadas, los desplazados por la violencia pudieran obtener predios de características similares en otros lugares del país.

Lo que preceptúa este artículo, se sintetiza en las funciones que el gobierno nacional le asignó al INCORA.

**c)** *Artículo 27 de la Ley 387 de 1997:*

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

Como podemos observar en esta ley, debía informar a las entidades mencionadas por la ley sobre su condición de desplazado a fin de que se establecieran a su favor el ejercicio de las acciones judiciales o administrativas necesarias, nótese que en el marco de la referida ley, la protección estaba contemplada solo para las calidades de poseedor y propietario, dejando de lado otras relaciones jurídicas como la ocupación y la tenencia.

Como decretos reglamentarios de la Ley 387 de 1997 se expidieron:

1. Decreto 2569 de 2000, dispuso que la condición de desplazado sería reconocida por el gobierno nacional cuando la persona que se encuentre en la situación de desplazamiento contemplada en el artículo primero de la Ley 387 de 1997, declare esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial; y solicite que se remita para su inscripción en el Registro de Población Desplazada; en el artículo 26 dentro de los componentes de estabilización socioeconómica consagra el acceso a tierras con fines productivos, del cual serán beneficiarias de forma preferente las víctimas que al momento del desplazamiento previa verificación de la Red de Solidaridad Social, contaran con los derechos a la propiedad o posesión sobre un lote de terreno o vivienda; la crítica que hacen los investigadores a este decreto consiste en que la ayuda se ofrecerá en forma de subsidio y no de adjudicación como lo plantea la Ley 387.

2. Decreto 2007 de 2001, es muy importante “reglamenta parcialmente los artículos 7°, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación” este decreto, hace referencia a la protección de los bienes patrimoniales de la población desplazada en los casos donde el desplazamiento tiene como fin el despojo y garantía de seguridad jurídica de la tenencia mediante medidas legales y administrativas que impidan su enajenación, estas medidas reversaban los negocios jurídicos, por medio de los cuales se había privado a la población desplazada de sus bienes, presumiendo que el consentimiento expresado en estos casos estaba viciado, que había posesión violenta por condiciones de orden público y constituía un patrimonio inembargable e inalienable a favor del INCORA, durante el tiempo que permaneciere la víctima en situación de desplazamiento; dentro de las críticas que se le formulan al decreto se encuentra la ausencia de mecanismos de restitución.

***Declaratoria de riesgo por violencia:***

- a) Los Comités municipales, distritales o departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, debían mediante declaración motivada declarar la inminencia de riesgo por violencia a fin de proteger los derechos de la población desplazada.

- b) Una vez hecha la declaratoria se identificaban a propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, para la cual las siguientes entidades y funcionarios (alcaldías, procuradurías judiciales agrarias, jefes seccionales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, registradores de instrumentos públicos y gerentes regionales del INCODER) con base en los registros existentes en las Umatas, en las Oficinas de Catastro y de Registro de Instrumentos Públicos, en el INCODER o en otras entidades, en un término no mayor a ocho días calendario a partir de la declaratoria debían rendir un informe detallando las características de los inmuebles y la titularidad de los mismos.
- c) Una vez rendido el informe constituye una prueba para la protección de la calidad jurídica que se ostentaba para con el bien.

***Protección del derecho de domino y posesión:***

- d) La realizar la declaratoria de zona de riesgo, el Comité de Atención Integral a la Población desplazada exhorta a las Oficinas de Registro a que se abstengan de inscribir actos de enajenación o transferencias de bienes rurales en la zona, durante el tiempo que perdure la declaratoria, en aras de preservar el derecho de dominio.
- e) Quienes deseen transferir el derecho de dominio deberán informar a los Comités de Atención integral, para obtener su autorización y ser transferidos

- al INCODER, con el fin de que le sea adjudicado otro predio en similares condiciones en otras zonas.
- f) Solo se inscribirán en Oficina de Registro los predios a favor del INCODER, esta situación será vigilada por la Superintendencia de notariado y registro, de igual forma los Directores de Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, deben informar a Acción Social cada seis meses lo ocurrido.
3. Decreto 250 de 2005; denominado Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, consolida el enfoque restitutivo “la reposición equitativa de las pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento, con el fin de que las personas y los hogares puedan volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes del mismo”, define el acceso a tierras e incluye aspectos como la titulación, predios de paso y adjudicación de predios, constitución, ampliación y saneamiento de territorios étnicos, y promoción de la culminación de procesos de titulación de territorios colectivos de comunidades negras, transferencia a título gratuito de predios rurales por parte de las entidades de derecho público del orden nacional y transferencia de los bienes inmuebles rurales que se encuentren en administración por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes, de conformidad con las leyes 785 y 793 de 2002. El acceso a tierras en el PNAIPD (Decreto 250 de 2005) también se liga a la promoción de programas de generación de ingresos, y para este efecto se define que en el ámbito rural se



promoverá “la adquisición, enajenación y adjudicación de tierras para otorgar el subsidio integral a la población desplazada, con el objetivo de contribuir al restablecimiento de una base económica familiar, a través del acompañamiento en la implementación de proyectos productivos integrales sostenibles”<sup>56</sup>.

Por otra parte, dentro del marco que sustenta la política pública en materia de bienes de la población desplazada, encontramos la Ley 975 de 2005 que ya hemos mencionado en anteriores capítulos, esta ley consagra la restitución como mecanismo preferente de reparación a las víctimas que han sido despojadas de sus bienes, por lo cual en su Capítulo IX establece el Programa de Restitución de Bienes. A continuación uno de sus decretos reglamentarios:

1. Decreto 4760 de 2005; el cual asigna a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR el diseño de un programa de restitución de bienes con apoyo de las CRRB.
2. Decreto 176 de 2008; creó el Comité Técnico Especializado del orden nacional y los regionales, para brindar apoyo técnico complementario a la CNRR y a la CNRRB.

---

<sup>56</sup>Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES. (2009) *“El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes”*, ISBN: 978 - 958 - 98781 - 3 - 2

3. Decreto 1290 de 2008; reguló la reparación individual por vía administrativa en la que se establecen cinco clase de medidas de reparación: 1) la indemnización solidaria, 2) la restitución, 3) la rehabilitación, 4) las medidas de satisfacción y 5) garantías de no repetición de las situaciones de vulneración de los derechos, particularmente a los bienes.

Por su parte la H. Corte Constitucional también ha hecho lo propio, pronunciándose en Sentencia T-821 de 2007, sobre la creación de una política pública referente a tierras, bienes y desplazamiento forzado:

*Exhortar tanto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) como a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para que, en cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias, cumplan con la obligación de establecer las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojadas durante años gran parte de las personas que actualmente se encuentran en situación de desplazamiento forzado. En este sentido no sobra recordar que cualquier política que se adopte debe tener en cuenta las directrices contenidas en el bloque de constitucionalidad.*

En particular las que surgen de los principios Rectores de los Desplazamientos Internos (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, de

conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. (Los énfasis son nuestros)

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

“Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarios o poseedores), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia (...) si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental”.

Cabe resaltar que para el diseño de la política pública en materia de restitución de bienes existe un marco jurídico internacional, dentro del cual se destacan:

1. Declaración Universal de los Derechos del hombre
2. Convención Americana sobre derechos humanos
3. Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales
4. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos
5. Principios sobre la restitución de viviendas y patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos
6. Jurisprudencia de al Corte Interamericana de Derechos Humanos

El marco Constitucional que orienta esta política pública, se compone por los artículos: 2º, 7º, 15º, 24º, 28º, 29º, 31º, 51º, 52º, 58º, 60º, 63º, 93º, 339º y 340º.

Actualmente el debate está centrado en el Proyecto de Ley No. 085 de 2010 el cual establece normas transicionales para la restitución de tierras, diseñado con el fin de evitar las cadenas de testaferrato que se entretajan en los predios de los campesinos Colombianos victimas del desplazamiento forzado, como una medida restaurativa para restablecer la relación originaria que se tenía con la tierra, serán beneficiarios todas las victimas que tengan un bien inmueble independientemente de la relación jurídica que ostenten para con el mismo, previo registro del mismo en el registro de predios despojados, la solicitud puede hacerse individual o colectivamente y será competencia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras y crea dos nuevos tipos penales: a) El que obtenga la inscripción en el registro de tierras despojadas alterando

o simulando deliberadamente las condiciones requeridas para su inscripción, u ocultando las que la hubiesen impedido incurrirá en prisión de siete a doce años.

b) El servidor público que teniendo conocimiento de la alteración o simulación fraudulenta, facilite, o efectúe la inscripción en el registro de tierras despojadas, incurrirá en la misma pena e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de diez (10) a veinte (20) años.

Es dable afirmar que en Colombia la política pública sobre bienes es desarrollada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, los Comités de Restitución de Bienes y el Ministerio del Interior y de Justicia, principalmente.

Hasta la fecha esta es la producción académica, legislativa y jurisprudencial en torno a la problemática de restitución de tierras, que se ha generado en el país, que sirve de marco teórico para el desarrollo de esta investigación, los investigadores concluyeron que sobre el municipio de el Carmen de Bolívar no se encuentran trabajos relacionados sobre las posibles soluciones, a este problema que resultarían viables y por ello es necesario que de manera pronta se compile material para que contribuya con la construcción de este proyecto que se pretende ejecutar.

## 7. Derecho al Retorno

En este apartado daremos cuenta de en qué consiste el derecho al retorno, cuál es su noción y procedencia, que implicación lleva consigo; al igual de cuáles son los obstáculos que este debe afrontar para su implementación y que medidas de carácter gubernamental se están llevando a cabo para tal fin y por último se ilustrara sobre cuál es la población desplazada que se ha visto beneficiada por este derecho y en qué condiciones.

El derecho al retorno es una noción que surgió en el derecho internacional, que radica en propugnar por “el derecho de las personas desplazadas a regresar a sus países de origen”<sup>57</sup>; pero sin que sea visto y se entienda como el mero regreso de la población en situación de desplazamiento a sus lugares de residencia; ya que el verlo así, implicaría que con el solo hecho de retornar se cumplieron los objetivos de este derecho.

### 7.1 Implicaciones del retorno.

Para el cumplimiento a cabalidad del derecho al retorno, la persona o las familias que pretendan retornar, deben realizar como primera medida una “evaluación previa de las condiciones socioeconómicas y de seguridad que rodean el lugar al cual se

---

<sup>57</sup>Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

pretende retornar”<sup>58</sup>; además de que sea factible en la medida de lo posible el restablecimiento de la situación social y familiar de las víctimas e incluso que puedan disfrutar de la situación en que se encontraban antes de que se produjera el desplazamiento por medio de la violencia y obtener la devolución de las propiedades que se vieron obligados a abandonar, todo lo anterior acompañadas de las autoridades competentes.

Para el ejercicio del derecho al retorno de manera eficaz por parte de la población desplazada en Colombia, se debe tener presente la importancia de la restitución de bienes a esa población; restitución que se refiere concretamente a la “devolución al propietario original o titular del derecho de toda vivienda o bien incautado arbitraria o ilegalmente”<sup>59</sup>.

Ahora bien, lo anterior teniendo en cuenta que no se discute el hecho de que la restitución de la vivienda es un derecho de las personas desplazadas y los refugiados en virtud de las normas de carácter internacional de derechos humanos; todo esto, esencial para el ejercicio del derecho de retorno.

---

<sup>58</sup>Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente: DR. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil ocho (2008)

<sup>59</sup>PINHEIRO, Paulo Sergio y GÓMEZ Mayra. El derecho a la restitución de viviendas y propiedades bajo la ley internacional de derechos humanos. EL OTRO DERECHO, número 31-32. Agosto de 2004. ILSA, Bogotá D.C., Colombia

Es decir, el derecho a retornar debe reconocerse no solo como un instrumento de consolidación de la paz, sino como una solución palpable y presente, de algunas de las situaciones posteriores al conflicto armado, que desencadena en el fenómeno del desplazamiento.

Así pues, el derecho al retorno comprende muchos aspectos que van más allá del hecho físico de regresar al lugar del que fueron desplazados, ya que implica además la creación de múltiples condiciones que permitan a las personas en situación de desplazamiento regresar en condiciones de seguridad al lugar de partida original; debiendo el Estado “abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse”.<sup>60</sup>

Puede decirse que para que el derecho al retorno tenga efectividad, necesita además de lo anterior de:

1. “Definir la magnitud de los retornos que serán promovidos por el estado colombiano y por las ONGs especificando en cada caso el tamaño del grupo, el

---

<sup>60</sup>Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004



número de lugares de retorno, el número de organizaciones que prestan ayuda y los fondos disponibles para ejecutar los programas;

2. Analizar el contexto en el cual se lleva a cabo el retorno en términos de las fuerzas internas que puedan oponerse a esa ubicación;
3. Definir los mecanismos de asistencia que necesitan los desplazados y coordinar una buena distribución de funciones para evitar duplicidad de esfuerzos e ineficiencia;
4. Relacionar los esfuerzos de retorno o reubicación con los planes generales del estado en materia de seguridad para que esto forme parte de una estrategia general de paz;
5. Planificar un sistema de protección a quienes retornen que prevenga situaciones futuras similares, y
6. Considerar de manera especial la situación de las mujeres, los niños, los ancianos y los incapacitados”<sup>61</sup>.

## **7.2 Política gubernamental en materia de retorno**

La política gubernamental pese a que hasta la fecha no se ha consolidado, no debe desconocerse que ha tenido muchos avances desde la aprobación de la Ley 397 de 1997, conocida como la Ley del Desplazado y de la Responsabilidad del Estado, donde se empieza a consolidar el tema en Colombia.

---

<sup>61</sup> ZAFRA Roldán Gustavo. Los desplazados internos por la violencia: un problema fundamental en Colombia. Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia

La Honorable Corte Constitucional, ha presentado una especie de guías en el tema con el objeto de señalar las falencias que se presentan y establecer las posibles soluciones. La Corte ha señalado que “si bien dentro de la política pública de apoyo a la población desplazada se ha incluido el tema de retorno, no es claro que este haya tenido preferencia, como sucede con otras líneas de acción como es el caso de atención humanitaria, lo que deja entrever que el tema de la estabilización socioeconómica debe ser revisado más detenidamente por las instituciones responsables, para así generar acciones eficaces y eficientes que permitan garantizar el goce efectivo de derechos de los retornados y la reparación a las víctimas.

Cabe anotar que el retorno no es, una opción para todos los hogares desplazados; por tanto las políticas públicas deben considerar el contexto actual en los municipios expulsores, focalizar los programas a aquellos cuyo retorno es en efecto conveniente e incorporar las preferencias de los posibles beneficiarios de estos programas.

Como avances para mejorar los procesos de retorno, el gobierno señaló en su informe que con el fin de realizar intervenciones en los municipios de retorno para la reconstrucción de su capacidad institucional e para impulsar su desarrollo económico, el gobierno creó el Centro de Coordinación y Acción Integral (CCAI). Según el gobierno “Los avances logrados por el CCAI, han potencializado las labores interinstitucionales frente los retornos y a su vez, han generando en la comunidad desplazada una percepción de seguridad y mejoramiento de las condiciones en las zonas expulsoras, elemento que permite avances en las labores de retorno”. Complementando este

punto, es preciso nombrar las labores que se realizarán con la estrategia JUNTOS. Para consolidar avances en este componente, se concierta entre las entidades del orden nacional, regional, internacional, público y privado, alternativas de apoyo a las familias retornadas en el tema productivo, permitiendo esto garantía para el acceso a actividades económicas que permitan al hogar tener un ingreso regular para su auto-sostenimiento”<sup>62</sup>

Los fallos emanados de la Corte constitucional han originado que el gobierno nacional presentara en el año 2009, su política gubernamental en materia de Retorno, basados en doce ejes fundamentales que son:

1. “Acceso a programas de subsidio de vivienda;
2. Acceso a tierras productivas a través de la recuperación de tierras abandonadas y la formalización legal de la propiedad;
3. Inclusión de la población en el sistema de salud pública;
4. Educación para los niños menores de 15 años;
5. Rehabilitación de las rutas de acceso a los lugares de retorno;
6. Facilitación del acceso a la justicia para hacer efectivo los derechos de verdad, justicia y reparación;
7. Servicios básicos como electricidad, agua y alcantarillado;
8. Acceso a una alimentación suficiente y adecuada;

---

<sup>62</sup> , AUTO N° 008 de 2009. CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Segunda de Revisión. Magistrado Ponente: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil nueve (2009)

9. Acceso a fuentes de ingreso y trabajo;
10. Seguimiento humanitario, que es considerado como una garantía para el ejercicio de los derechos de la población en retorno;
11. Apoyo a la organización social; y
12. Ayuda psicológica a las comunidades que retornan”<sup>63</sup>.

Cabe anotar, que la política gubernamental en materia de derecho al retorno existente, tiene su origen en el criterio GED establecido por la Corte Constitucional según el cual “las políticas públicas deben ser diseñadas para garantizar que la población desplazada disfrute de sus derechos, comenzando con su derecho a la vida y a su integridad personal y seguridad, e incluyendo una asistencia adecuada que los habilite para que alcancen unas condiciones dignas e independientes de vida y consigan, así, restablecer las circunstancias previas al desplazamiento”<sup>64</sup>.

Así pues, aunque no todas las personas estarán dispuestas a retornar, el retorno debe ser una alternativa que los hogares deben poder ejercer y el Estado debe procurar las condiciones necesarias para que el retorno se dé en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.

---

<sup>63</sup> ZAFRA, Op. cit.

<sup>64</sup> *Ibíd.*

### 7.3 Las dificultades del retorno

Quizás el principal obstáculo, más no el único que debe enfrentar el derecho al retorno en Colombia es la inseguridad que aun se vive en el país.

Los homicidios, masacres y secuestros producto de la oposición de los grupos al margen de la Ley a desaparecer, y de los nacientes grupos de bandas criminales, como se les ha denominado, son solo una muestra de que las condiciones para que la población desplazada retorne no son las mejores, pese a los esfuerzos que se han venido realizando por parte del gobierno por intermediación de diferentes organismos de carácter gubernamental.

Las personas que pretenden retornar al lugar del que fueron desplazados por medio de la violencia, deben afrontar no solamente la vulnerabilidad a la que van estar expuestos en un principio, por todos los aspectos que implica la readaptación; sino a las amenazas provenientes de diversos grupos armados, que ante los “avances” de las fuerzas militares colombianas han perdido la estructura organizada y visible que tenían, originando que mandos medios y bajos, se vean abocados a extorsionar y amenazar a la población retornante para intentar recuperar territorio y recuperar su pie de fuerza militar.

Así pues, el miedo de ser de nuevo víctima de la violencia y las condiciones de seguridad son los principales obstáculos que afectan el deseo de retorno en la

población desplazada y es apenas natural que haber sido víctima de amenazas de muerte en el pasado en una zona a la que se pretende volver, disminuya evidentemente el deseo de retornar a ella.

Además de lo anterior, 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.

#### **7.4 Realidad del derecho al retorno en Colombia**

Los procesos adelantados con ocasión del derecho al retorno en Colombia junto a su viabilidad y aceptación, está contenido en información limitada pues a la fecha no existe un estudio unificado que establezca con claridad cifras puntuales sobre qué cantidad de la población desplazada ha tenido acceso éste derecho y en qué condiciones.

Pese a lo anterior entidades como Acción Social, han venido trabajando en el tema y su datos permiten, tener claridad acerca de aspectos como por ejemplo si los retornos que se han producido han sido de carácter individual o por el contrario han sido colectivos, la ubicación de las zonas en las que se ha producido y en que momento.

De los datos entregados por Acción Social se tiene que hasta junio de 2008, cerca de 169.654 personas, equivalente a 39.300 hogares y al siete por ciento de la población desplazada, han retornado bajo auspicio de los programas del Gobierno Colombiano. Aunque el desplazamiento ha exhibido cierta variabilidad, el número de personas que retorna anualmente luce bastante estable. En 2002, año con menores retornos, un poco más de 18.000 personas retornaron, mientras el retorno más alto fue en 2005 y ascendió a 35.237 personas. El porcentaje de personas retornadas a personas desplazadas oscila entre el cinco y el 15 por ciento, lo cual implica que un muy bajo porcentaje de personas decide retornar<sup>65</sup>.

De esta población retornante la mayor parte de ellos lo hace por medio de retornos colectivos, quizás porque retornar en grupo al lugar de expulsión genera en la población un grado mayor de seguridad que hacerlo individualmente y esto se ve reflejado en que los retornos individuales no sólo son pocos, sino son cada vez menos.

---

<sup>6565</sup> Acción Social. Registro Único de Población Desplazada.

Establece Acción social que el año que presento mayor cantidad de retornos individuales (14% del total) fue 2003 y en 2007 este porcentaje ascendió tan solo al un uno por ciento. Comportamiento que puede tener su causa en puede tener su causa en la política explícita que se ha venido manejando y que busca favorecer los retornos colectivos sobre los individuales.

“Son pocos los municipios que reportan el retorno de población desplazada. Mientras 1.096 municipios de los 1.124 municipios de Colombia han enfrentado la expulsión de población, sólo 348 municipios de los 1.096 han experimentado retorno de la población. Un alto porcentaje de los retornos ocurre a centros urbanos y, en algunos casos, cabeceras departamentales, lo cual no es sorprendente pues el conflicto todavía persiste en muchas regiones del país y la población retorna, presumiblemente, cuando se siente más segura y protegida.

En promedio, las personas que retornaron estuvieron en recepción un promedio 342 días, es decir menos de un año. Ello implica que la población participante en los programas de retorno son desplazados recientes cuyo proceso de asentamiento en los municipios de recepción aún no se ha consolidado. Si bien los datos anteriores no permiten realizar una evaluación de los programas de retorno, ilustran que los retornos se presentan en áreas más urbanas, son mayoritariamente colectivos y cubre a desplazados recientes. Esto son retornos que se esperarían en un país que realmente no ha alcanzado aún la etapa del posconflicto”<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup>Ibáñez Londoño, Ana María. Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia.



El retorno como ha quedado de presente ha tenido que afrontar infinidad de obstáculos para su correcta ejecución y el cumplimiento de los objetivos con los que en principio fue concebido, a esta realidad no ha escapado el Municipio de El Carmen de Bolívar. Según datos suministrados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional por medio del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) y Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIP) en el 2010 en el Municipio de El Carmen de Bolívar se presentaron eventos de retorno en tres de sus corregimientos que fueron en su orden:

- El Salado: Retornaron cerca de 240 hogares, conformados por cerca de 876 personas aproximadamente.
- Macayepo: Retornaron cerca de 113 hogares, conformados por cerca de 447 personas aproximadamente.
- Berruguitas: Retornaron cerca de 101 hogares, conformados por cerca de 422 personas aproximadamente

En este mismo informe la CCAI y el SNAIPD establecen que este grupo de personas retornadas lo hicieron con acompañamiento de dichas entidades, pero que al margen de ellos existen retornos sin acompañamiento institucional en la región, que ocasiona imposibilidad de llevar con claridad las estadísticas de población retornada y las circunstancias en que se produjo.

Teniendo de presente todo lo anterior se puede establecer que el retorno de población desplazada debe estar enmarcado en el Derecho Internacional Humanitario y la normatividad colombiana; pero además se debe tener claro que independientemente de sus beneficios para la población, no se debe tener como una opción cuando persisten las condiciones de violencia y conflicto que causaron el desplazamiento. De igual forma se debe tener presente que es la misma la población quien debe tomar su decisión de retornar, eso sí previa información suficiente y necesaria para minimizar la dudas acerca de las condiciones económicas y de seguridad que enfrentarán tras regresar y sopesando las diferentes alternativas. Por último consideramos que el retorno debe ir más allá del mero el traslado al municipio de origen y ser complementado con programas, como la restitución de tierras, para que la población desplazada retome sus actividades productivas.

## 8. Derecho a la Reparación y Derecho a la Reclamación

Para abordar el tema de la Reclamación, se ha estructurado el capítulo en tres segmentos a saber, 1. Diferencia entre conceptos de justicia transicional y justicia restaurativa, 2. Derechos a la verdad y justicia y 3. Derecho a la reparación y reclamación.

La Justicia Transicional, en palabras de Rodrigo Uprimny (2006) “hace referencia a aquellos procesos donde se hacen transformaciones radicales de un orden social y político, ya sea por el paso de un conflicto interno armado a un orden pacífico, ya por el paso de régimen político totalitario a una democracia”; Lo cual implica que en Colombia, la Ley 975/05 Ley de Justicia y Paz, fue elaborada con fines de obtener un estado pacífico, de lograr la reconciliación nacional realizando negociaciones entre el Estado y los victimarios, con la finalidad de que estos últimos depongan sus armas y a su vez resarzan el daño que han cometido.

Por otra parte, El concepto de Justicia Restaurativa es utilizado por la ONU, para direccionar los procesos político - criminales donde ya no resulta eficiente, el manejo de la delincuencia a través de la imposición de penas; implementando una serie de mecanismos instituidos en valores, tales como; conciliación, mediación, círculos de paz o decisiones jurisdiccionales, para con estos mecanismos obtener resultados óptimos en los procesos en los que se persigue la verdad, justicia y reparación.

Lo que quiere decir que la Ley 975 de 2005 es una ley desarrollada en un marco de Justicia Transicional que utiliza mecanismos de justicia restaurativa para la obtención de sus fines<sup>67</sup>.

Al respecto se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencia C 370 de 2006:

“En tal sentido, el proceso de la búsqueda de la paz a través de la ley lo resumen así: cese de actividades y estructuras de violencia, y reincorporación efectiva de los miembros de tales grupos a la vida civil. Lo que significa para el interviniente, que la Ley 975 de 2005, se soporta en la justicia restaurativa en tanto se busca la convivencia pacífica y la materialización de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. De lo anterior, deriva para el interviniente que la política criminal concebida en la Ley 975 refleja una ponderación adecuada entre la justicia y la paz, *“de tal forma que la justicia, sin dejar de serlo, cede su enfoque retributivo basado primordialmente en el castigo por un enfoque restaurativo”*, para el cumplimiento de los objetivos de la ley. La justicia restaurativa se encuentra apoyada en el Acto Legislativo No. 2 de 2003. Los anteriores argumentos encuentran apoyo en la sentencia C-979 de 2005, de donde el interviniente extracta el concepto de justicia retributiva.

El concepto de Justicia Transicional y el concepto de Justicia Restaurativa actualmente no pueden interpretarse en su significado primigenio, puesto que en Colombia el proceso transicional posee una serie de características que lo hacen único;

---

<sup>67</sup> Así lo señala particularmente la Corte Constitucional en la sentencia C-370 de 2006.

la primera de estas características consiste en que el conflicto armado interno<sup>68</sup> no ha cesado<sup>69</sup>, lo cual indica que no se reconoce un momento de quiebre o transicional que conlleve el orden político y social de un estado de guerra hacia uno pacífico, aunque para su aplicación muchas fuerzas políticas apelaron a que ese momento de quiebre fue el proceso de desmovilización adelantado con los grupos paramilitares entre 2002 y 2006, lo cual conduce a la segunda característica; en Colombia el diseño de la Ley de Justicia y Paz está limitada a una fracción porcentual de victimarios y de víctimas.

Postulados como los anteriores son los que llevan a autores como De Greiff (2009) a considerar que esta terminología es aplicada por simple analogía<sup>70</sup> y que en Colombia no se vislumbran contextos de cambio; pues en Colombia no existe propiamente un proceso transicional. Por su parte el autor Luis Moreno Ocampo<sup>71</sup> (2007) señala que no se debe esperar a que finalice el conflicto para que se implementen mecanismos de justicia transicional, pues en Colombia convergen en un mismo contexto desmovilizados, reinsertados y víctimas, lo que hace necesario que se

---

<sup>68</sup> Uprimny, Rodrigo *¿Existe o no conflicto armado en Colombia?* Dejusticia, 1 de Julio de 2005. “Esto significa que, conforme al Protocolo II de 1977, para que pueda hablarse de conflicto armado deben existir (i) enfrentamientos entre el Estado y actores armados disidentes, siempre y cuando éstos tengan (ii) mando responsable y (iii) control territorial suficiente para realizar operaciones militares y (iv) aplicar las normas humanitarias”.

<sup>69</sup> Uprimny Rodrigo, ‘Si no hay guerra ¿para qué un comisionado de paz?’, *Semana.com*, 26 de junio de 2005.

<sup>70</sup> De Greiff, Pablo, director de La Unidad de Investigación de la ICTJ, experto internacional en programas de reparación a víctimas, Una concepción normativa de la justicia transicional, en Rangel, Alfredo (ed.), *Justicia y Paz, ¿cuál es el precio que debemos pagar?* Bogotá, Intermedio Editores; Fundación Seguridad y Democracia, 2009 “las medidas de justicia transicional que implementaron fueron diseñadas para tratar un tipo similar de violaciones de derechos humanos, es decir, aquellas que fueron consecuencia de los abusos de poder perpetrados por estados autoritarios, y no, por ejemplo, el tipo de violencia generalizada que algunas veces acompaña el colapso o la ausencia de instituciones”.

<sup>71</sup> OCAMPO, Luis Moreno, *Transitional justice in ongoing conflicts*. The International Journal of Transitional Justice, Vol. 1, 2007. P. 8.

generen espacios de convivencia que propicien la desmovilización y la reinserción en aras de una reconciliación perdurable.

Ahora que existe claridad respecto a los conceptos de justicia transicional y justicia restaurativa, veamos en qué consiste la conceptualización de justicia<sup>72</sup> para la ONU en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas realizado el 23 de agosto de 2004:

“la “justicia” es un ideal de responsabilidad y equidad en la protección y reclamación de los derechos y la prevención y el castigo de las infracciones. La justicia implica tener en cuenta los derechos del acusado, los intereses de las víctimas y el bienestar de la sociedad en su conjunto”.

Es necesario, delimitar una conceptualización internacional de justicia para poder determinar si los procesos de reclamación en Colombia resarcen material y formalmente el daño perpetrado según los estándares globales, a continuación analizaremos cómo es interpretado el derecho a la justicia en nuestro marco legal, el concepto de justicia está contemplado en el Artículo 6º de la Ley 975 de 2005:

“De acuerdo con las disposiciones legales vigentes, el Estado tiene el deber de realizar una investigación efectiva que conduzca a la identificación, captura y sanción de las personas responsables por delitos cometidos por los miembros de grupos armados al margen de la ley; asegurar a las víctimas de esas conductas el acceso a

---

<sup>72</sup> Hoy se admite, que al lado de este principio debe reconocerse el que una de las funciones sociales del derecho es producir decisiones justas y no únicamente garantizar la seguridad. Incluso, autores positivistas como Hart, sostienen que el derecho debe contener y garantizar un mínimo de justicia. Tomado de: Carrillo de La Rosa, Yesid (2008). *“Temas y Problemas de la Filosofía del Derecho”* pag. 218 Ed. Doctrina y Ley LTDA.

recursos eficaces que reparen el daño infligido, y tomar todas las medidas destinadas a evitar la repetición de tales violaciones.

*Las autoridades públicas que intervengan en los procesos que se tramiten con fundamento en la presente ley deberán atender, primordialmente, el deber de que trata este artículo”.*

Según la anterior redacción podemos inferir que, el presupuesto básico para que exista justicia en el proceso transicional es la consecución de la verdad, para que a partir de ella exista determinación de culpabilidad o inocencia y, una vez se reconstruya la verdad de lo sucedido se obtenga el fin de la reparación mediante el procedimiento de reclamación de restitución de bienes.

Pero, la verdad que se obtiene en aplicación de esta ley es judicial mas no histórica, debido a los mecanismos procesales que utiliza. Sobre el tema de la verdad judicial Doctor Jorge Tirado Hernández<sup>73</sup>, se ha pronunciado:

*“La teoría más aceptada es la que radica el fin de la prueba es llevarle convicción al juez para que pueda decidir con certeza el asunto materia del proceso, en forma independiente de si ese convencimiento se identifica con la verdad; porque es factible que en algunos casos la conclusión del juez, consecuencia del “examen analítico de*

---

<sup>73</sup>Tirado Hernández, Jorge, Curso de Pruebas Judiciales, Parte general tomo I, ed. Doctrina y Ley 2006, cit. pág. 157.

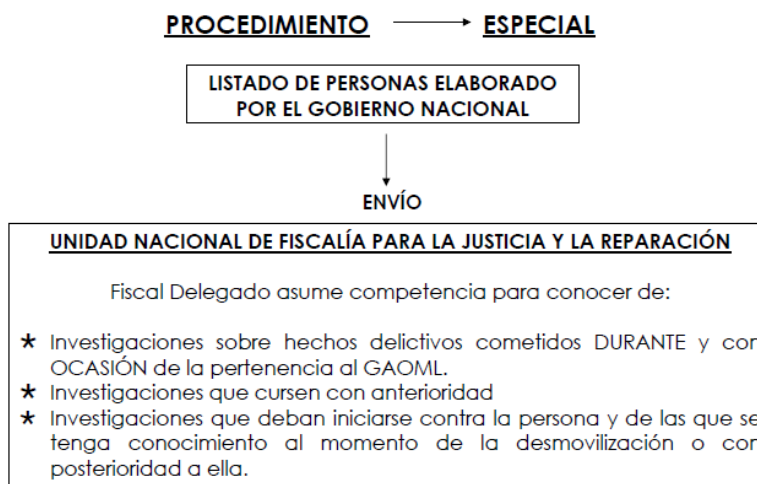
*los hechos y de la apreciación crítica de los elementos de prueba”, enmarcada dentro de su falibilidad, no coincidan con la realidad fáctica acontecida”.*

En virtud de esta interpretación sobre verdad judicial y en aras de definir porque según la estructura de la Ley 975 de 2005 “no existe justicia, pues no existe propiamente una verdad histórica” veamos cual es la estructura de la mencionada ley:

52

Oficina Alto Comisionado para la Paz

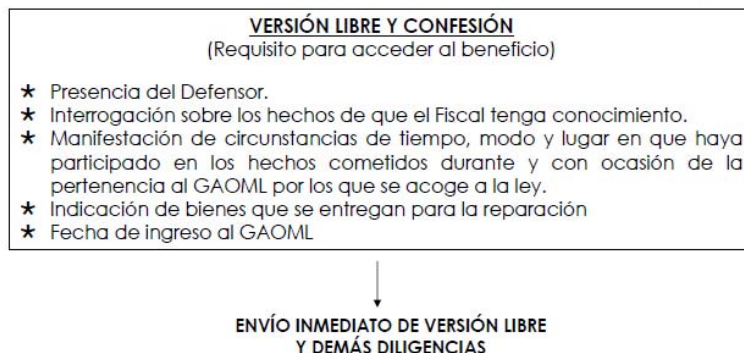
**a. INVESTIGACIÓN**



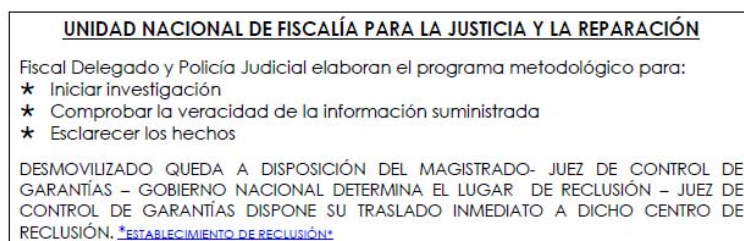
**Ilustración 1**

Fuente: LUIS CARLOS RESTREPO RAMÍREZ, Alto Comisionado para la Paz



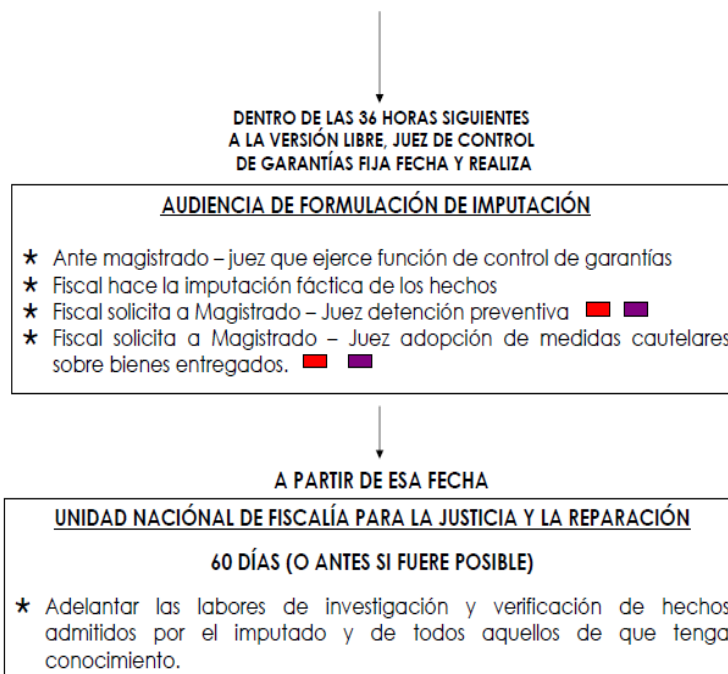


### b. JUZGAMIENTO



### Ilustración 2

Fuente: LUIS CARLOS RESTREPO RAMÍREZ, Alto Comisionado para la Paz

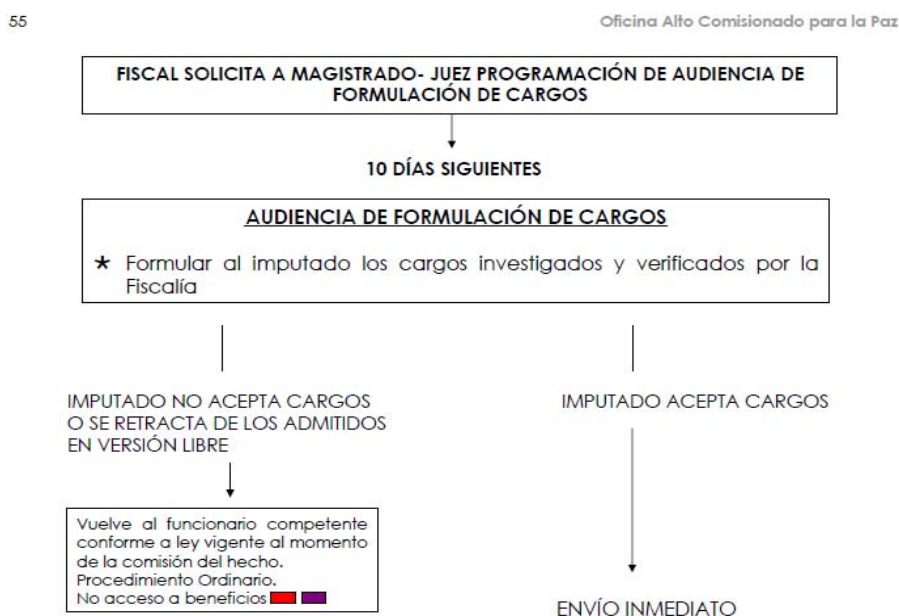


### Ilustración 2

Fuente: LUIS CARLOS RESTREPO RAMÍREZ, Alto Comisionado para la Paz

Como se observa en la ilustración 2, el desmovilizado rinde una versión libre respecto de los hechos que el Fiscal delegado conoce, por lo tanto el desmovilizado no se pronuncia sobre todos los hechos que ha cometido.

Continuemos viendo este esquema:



#### Ilustración 4

Fuente: LUIS CARLOS RESTREPO RAMÍREZ, Alto Comisionado para la Paz

Una vez la fiscalía formula los cargos, el imputado tiene la posibilidad de aceptarlos o no; si los acepta obtendrá el beneficio de ley de la pena alternativa, el cual se encuentra contemplado en el artículo 29 de la Ley 975 de 2005 y consiste en que la pena de privación de libertad nunca será inferior a 5 años ni superior a 8 años, sin importar el número de conductas ejecutadas; mientras que si no los acepta será juzgado

con las severas penas de la justicia ordinaria. Para muchos investigadores, la falla de esta ley consiste en la amplitud de beneficios que se otorgan al desmovilizado que terminan en situaciones de impunidad; para el investigador Julio Gonzales (2007)<sup>74</sup> la justicia transicional se ha convertido en el instrumento que “re legitima el derecho penal”, en un momento donde la existencia del castigo es criticada por sectores como la criminología crítica y el abolicionismo:

“No se pretende justificar los crímenes que en Colombia han realizado los grupos armados, sino invitar a reflexionar sobre la necesidad de plantear soluciones distintas a las punitivas. La atrocidad de los crímenes no nos puede obnubilar sobre los grandes problemas que entraña el sistema penal. Si de sobra conocemos los graves inconvenientes del sistema penal ¿cómo creer, sensatamente, que ahora este pueda resolver otros problemas tan complejos como un conflicto armado de más de cuatro décadas?”.

En virtud de lo anteriormente expuesto, es ostensible como para algunos sectores es cuestionable la obtención de la verdad histórica en el marco de esta ley, hasta el punto de concluir que es imposible llegar a ella a partir de su configuración. A continuación en qué consiste internacionalmente el derecho a la verdad.

Este derecho tiene sus orígenes en los artículos 32 y 33 del Protocolo adicional (I) a los Convenios de Ginebra de 1949 y 1977; está definido como el derecho que le asiste a las víctimas de conocer la suerte de sus miembros y el deber que le asiste a

---

<sup>74</sup>González, Julio. (2007, julio - diciembre). La justicia transicional o la relegitimación del derecho penal. *Estudios Políticos*, 31, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 23-42.

las partes del conflicto armado de buscar a las personas desaparecidas; el derecho a la verdad internacionalmente se erigió como esperanza para limitar de modo permanente el fenómeno de la impunidad, de tal suerte que nunca un acuerdo de paz aprobado por las Naciones Unidas puede prometer amnistías por crímenes de genocidio, de guerra, o de lesa humanidad o infracciones graves de los derechos humanos<sup>75</sup>. El concepto del derecho a la verdad se desarrolló, en los estudios sobre la impunidad realizados por Louis Joinet<sup>76</sup> designado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su informe final de 1997 actualizados por la profesora Diana Orentlicher: “Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos y las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante la violación masiva y sistemática de los derechos humanos, a la perpetración de crímenes aberrantes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad es esencial para evitar que en el futuro se repitan las violaciones”.

El límite a un acceso pleno a la verdad en el proceso Colombiano, radica en la elaboración misma de la Ley 975 de 2005, pues como ya lo mencionamos, no es posible obtener con ella verdad histórica<sup>77</sup>, se consigue una verdad fragmentaria y

---

<sup>75</sup>Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Informe del Secretario General, U.N. Doc. S/2004/616, 23 de agosto de 2004.

<sup>76</sup>“Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión”, documento de la ONU E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1., Anexo I, Principio 1.

<sup>77</sup>Giraldo, Javier, MSJ, Consecuencias jurídicas y políticas de la Impunidad. En: Memorias del Seminario Latinoamericano. Bogotá, abril 25-26 de 1997 “...la única manera de desesterilizar nuestras víctimas frente al futuro; único antídoto que nos permitiría asimilar desde el subconsciente el modelo de sociedad que imponen los victimarios; único lente que nos permite contemplar los destrozos y las ruinas de humanidad que es necesario reconstruir. La memoria de las víctimas; la memoria de los crímenes; la memoria de las luchas y contextos dentro de los cuales se produjeron tantas injusticias y tantos sufrimientos, es una interpelación permanente a nuestras sociedades; es una toma de conciencia de lo que NUNCA MAS debe volverse a tolerar; es una toma de conciencia sobre los valores que fueron destruidos y sobre lo que es necesario reconstruir y reparar.”

parcializada, que no totaliza los crímenes perpetrados. Por lo dicho hasta el momento se puede concluir que: Gracias a la inexistencia de condicionamientos para que los indiciados accedan a beneficios penales y frente a la amplia carta de opciones que se le ofrecen a los desmovilizados en el marco de esta Ley, no existe garantía alguna que de la totalidad de delitos efectuados se reparen integralmente, pues los hechos son desconocidos, de tal suerte que, *reina la injusticia frente a la ausencia de la verdad*.

A continuación se tratará el derecho a la reparación integral y el componente de la restitución, para luego abordar la temática de la reclamación y así dar por terminado el presente capítulo.

Sobre el tema de la reparación la Doctora Rafaela Sayas Contreras, se ha pronunciado<sup>78</sup>:

*“Este derecho se refiere al resarcimiento físico y moral por el daño infligido por el desarraigo sufrido”*

La Ley 975 de 2005 en sus artículos 1º, 4º y 8º<sup>79</sup> hace referencia al derecho a la reparación, y en su capítulo IX regula de manera integral de la política pública de reparación; por reparación en la mencionada ley se entiende que es un derecho que le

---

<sup>78</sup>Sayas Contreras, R.E (2010) *“Desplazamiento Forzado en la ciudad de Cartagena normativas, políticas públicas y actores sociales, efectos urbanos en Cartagena 2004-2008”*. Universidad de Cartagena Editorial Universitaria.

<sup>79</sup> Artículo 8º Ley 975/2005 *“El derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas”*.

asiste a las víctimas del conflicto armado, para que el daño que les fue causado les sea resarcido y compensado de forma integral a través de cualquiera de los dispositivos propuestos : restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición. Respecto de las falencias del derecho a la reparación se han pronunciado los investigadores Uprimny y Saffón (2005) quienes consideran que no existen mecanismos que hagan efectivos los derechos allí planteados y que los victimarios para hacerse beneficiarios de la libertad a prueba entregan solo los bienes ilícitamente obtenidos, situación que dificulta que exista una verdadera reparación integral puesto que es tarea de la víctima controvertir el origen de esos bienes, lo cual desdibuja la razón de ser del deber a reparar, pues este deber se configura con ocasión del daño; por otra parte y siendo quizás la más importante, los términos de esta ley confunden el deber de reparar por el daño causado con el deber de restituir los bienes ilegalmente obtenidos.

El concepto de reparación no está sujeto a la interpretación autónoma del estado; existen estándares internacionales, como los consagrados en los principios de las Naciones Unidas sobre impunidad y reparaciones que se refieren a las distintas formas en las cuales puede manifestarse la reparación:

Principio No. 18: “restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición”.

El Bloque de Constitucionalidad Colombiano en materia de restitución de bienes con ocasión del desplazamiento, se encuentra integrado por (i) Los Principios Rectores

de las Naciones Unidas sobre desplazamiento interno<sup>80</sup> los cuales en su artículo 29 No 2 otorgan prioridad a la restitución de tierras y viviendas despojadas o abandonadas con ocasión del desplazamiento con el propósito de que las víctimas retornen o no a sus predios, frente a las otras medidas consagradas en la ley con fines de reparación y (ii) Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazada, conocidos como los principios Phineiro.

La restitución como “medida preferente de reparación” ha sido reconocida por la Corte Constitucional como derecho fundamental en la sentencia T -821/2007 lo cual implica que el estado debe garantizar que, a las víctimas del desplazamiento forzado le sean restituidos integralmente los bienes objeto de despojo en aras de proteger sus derechos a la propiedad, mínimo vital y el trabajo, sin importar la relación jurídica que ostentaban para con sus bienes.

La Corte Constitucional se pronunció en la anterior sentencia, en concordancia con los *Principios sobre restitución de viviendas y Patrimonio de las personas desplazadas*, los cuales en su Numerales. 13.1 y 13.2 se refieren al derecho a la reclamación:

13.1 Toda persona a quien se haya privado arbitraria o ilegalmente de su vivienda, sus tierras o su patrimonio debe tener la posibilidad de presentar una reclamación de

---

<sup>80</sup>ONU, Asamblea General, *Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 2005, Anexo, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, A/RES/60/147, del 21 de marzo de 2006, Principio 20; ver en: Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones*, Compilación de documentos de la Organización de las Naciones Unidas, Bogotá, CCJ, enero de 2007, pág. 223

restitución o de indemnización ante un órgano independiente e imparcial, que debe pronunciarse acerca de la reclamación y notificar su resolución al reclamante. Los Estados no deben establecer condiciones previas para la presentación de una reclamación de restitución.

13.2. Los Estados deben velar por que todos los aspectos de los procedimientos de reclamación de restitución, incluidos los trámites de apelación, sean justos, oportunos, accesibles y gratuitos, y que en ellos se tengan en cuenta las cuestiones de edad y de género.

De conformidad con lo anterior es evidente que las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes (CRRB), creadas por la Ley 975 de 2005 en artículo 53, resultaron insuficientes para resolver los trámites de reclamación, es por ello que en aras de replantear la política de tierras, la Corte Constitucional emitió el auto de seguimiento 008 de 2009 a la sentencia T025 de 2004, en el cual ordenó que la política de tierras debía reformularse diseñando y poniendo en marcha un mecanismo para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones en materia de tierras independientemente de la relación jurídica que tuviera la víctima con la tierra, para lo cual se creó la Mesa Interinstitucional de tierras (MIT).

Actualmente el debate sobre la reclamación se encuentra abierto, puesto que el 7 de septiembre de 2010, el Gobierno radicó en la Cámara de Representantes el Proyecto de ley *“Por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de*



*tierras” Proyecto 085 de 2010, dentro del cual la reclamación tiene prelación, pues se pretende obtener una RESTITUTIO IN INTEGRUM, en un marco de justicia transicional, donde se dispone crear un registro de predios despojados , el cual será requisito de procedibilidad para iniciar la reclamación, el cual será adelantado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras y se establecen como requisitos para su solicitud a) La identificación del predio, b) La constancia de inscripción del predio en el registro de tierras despojadas, c) Los hechos y fundamentos de derecho que fundamentan la solicitud, d) Nombre, edad, identificación y domicilio del despojado y de su núcleo familiar, o de la comunidad, según el caso, e) El certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria donde esté comprendido el predio sobre el cual se demande la restitución, cuando exista registro del inmueble, o de no existir este, el levantamiento topográfico y de ser posible la georreferenciación del predio, y f) La certificación del valor del avalúo catastral del predio.*

La política actual de tierras pretende responder a las observaciones realizadas por la estudiosa Elizabeth Ferris 2008<sup>81</sup> con el fin de que los procesos de reparación y reclamación de tierras sean exitosos; (i) Establecer una base jurídica para las reclamaciones de restitución<sup>82</sup> (ii) Determinar el alcance geográfico y temporal, (iii) Crear un mecanismo administrativo especial para la restitución y (iv) Determinar quién puede solicitar la restitución; la presentación del Proyecto de Ley 085 de 2010 ha

---

<sup>81</sup>Elizabeth Ferris, Proyecto Brookings- Bern sobre Desplazamiento Interno. “*Desplazamiento interno, la justicia transicional y construcción de lapaz: Lecciones aprendidas*” Preparado para el seminario sobre “Desplazamiento interno y construcción de la paz” Bogotá, Colombia 11-12 de noviembre de 2008

<sup>82</sup> Ver en este sentido: ley 975 de 2005, las leyes 418 de 1997, 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y el decreto 1290 de 2008

puesto la restitución de tierras en la agenda pública y ha animado la discusión sobre problemáticas entorno a la discusión del desplazamiento forzado y el proceso de transición en Colombia.

## 9. Contexto Social del Carmen de Bolívar: Origen del Desplazamiento

### Ubicación geográfica y social del municipio

El Carmen de Bolívar es un municipio del departamento de Bolívar- Colombia, el cual fue fundado en 1776 por el Teniente de Infantería Don Antonio de la Torre y Miranda con el nombre de “Nuestra Señora de El Carmen”; antes de la llegada de los españoles estaba habitado por indios Melibúes, Farotos y Piletas, descendientes de los Fincenúes pertenecientes a la familia “Caribe”<sup>83</sup>; Actualmente según los datos del Plan municipal de Desarrollo vigencia 2008-2011, el municipio cuenta con una población aproximada de 75.000 habitantes.

Se encuentra ubicado en la margen izquierda del arroyo “Alférez” dentro del sistema orográfico, ecológico y social de los Montes de María<sup>84</sup> y a 114 Km al sudeste de la capital del departamento Cartagena de Indias; limita al norte con el municipio de San Jacinto (Bolívar), por el Sur con el municipio de Ovejas (Sucre), por el este con los

---

<sup>83</sup>Programa de Desarrollo y Paz de los Montes de María, III Laboratorio de Paz ALA /2005/017-668 Observatorio de Cultura Política, Paz, Convivencia y Desarrollo de los Montes de María, mayo de 2010.

<sup>84</sup> La región de Montes de María es una prolongación de la Serranía de San Jerónimo de la Cordillera Occidental, ubicada en la parte central de los departamentos de Bolívar y Sucre, en la región Caribe. Está conformada por quince municipios: San Jacinto, San Juan Nepomuceno, María La Baja, Córdoba, Zambrano, El Guamo y El Carmen de Bolívar, en el primer departamento citado; y San Onofre, Ovejas, Chalán, Colosó, Morroa, Toluviejo, Los Palmitos y San Antonio de los Palmitos, en el segundo. Cuenta con una extensión de 6.317 km<sup>2</sup> y una población de 420.103 habitantes. Jiménez Ahumada, Rosa. (2004) “*Desarrollo y paz en los Montes de María. Una propuesta desde la región*” en: *Dimensiones Territoriales de la Guerra y la Paz*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004, p. 506.

municipios de Zambrano y Córdoba (Bolívar) y por el oeste con los municipios Colosó y San Onofre (Sucre), su división territorial está integrada por la cabecera municipal conformada por 50 barrios, el municipio tiene diecisiete corregimientos<sup>85</sup> que a su vez se encuentran integrados por veredas y caseríos, lo cual constituye una extensión aproximada de 954 Km<sup>2</sup> (95.400 hectáreas), de los cuales el 99% corresponden al sector rural (Plan Municipal de desarrollo 2008 – 2011: 52-53).

A continuación vemos cual es la ubicación del municipio dentro del mapa:



### Ilustracion 5

Fuente: Justapaz y Lutheran World Relief (2006: 119).

La ubicación geográfica de El Carmen de Bolívar, hacen del mismo una zona con una basta riqueza en recursos renovables y no renovables, lo cual facilita la producción agropecuaria y empresarial en la región, inicialmente la zona solo se destinaba para la producción de gallina, miel y maíz, pero en 1839 el General Nieto vislumbró el futuro tabacalero de El Carmen de Bolívar, para ello adujo la condición de

<sup>85</sup>Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. *Diagnóstico departamental Bolívar. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH*. Bogotá. 2007, págs. 15 a 17.

que se acabara con el monopolio que tenía sobre este producto la Corona Española, quien había prohibido su comercio y cultivo en la Nueva Granada, La Corona Española se encontraba sumida en una gran deuda externa y autorizó su cultivo en la zona y solo hasta el 1848 se abrieron dos factorías en esa jurisdicción dedicadas a la exportación del producto hacia Alemania (Nieto 1839)<sup>86</sup> respecto de la producción del tabaco en la región, también se pronunciaron (Hernández y García, 1990: 18):

*“En las primeras décadas del siglo XX en El Carmen de Bolívar habían sentado sus reales grandes empresas, empresarios alemanes que organizaron una intensiva explotación del tabaco criollo con tan buenos resultados que se habían adueñado de inmensos terrenos de las sabanas, hacia el Río Magdalena”*

El auge del tabaco de El Carmen atrajo algunos comerciantes extranjeros en su mayoría alemanes, que se dedicaron únicamente a la compra y exportación de la hoja, mientras que los campesinos de la zona eran quienes la cultivaban, algunos de estos extranjeros fueron: Juan Federico Hollman, Gustavo Wehdenking, Carlos Fernando Focke, Adolfo Held, Luis Gieseken y, dentro de las firmas más famosas exportadoras de tabaco se encuentran: *Hollman & Merkel, Wehdenking, Focke y Cia, Gieseken & Held* entre otras.

---

<sup>86</sup> Nieto, Juan José; *Geografía Histórica, estadística y local de la provincia de Cartagena, República de la Nueva Granada, descrita por cantones*; Cartagena primera edición 1839, reeditado en el Boletín Historial No. 34-36, Cartagena abril de 1918, p. 51.

El proceso de venta de la hoja que cultivaban los campesinos de la zona se hacía del siguiente modo: el extranjero proporcionaba de la materia prima para el cultivo al campesino, para que el extranjero le adelantara dinero al campesino cosechero, se debía elaborar una escritura pública ante notario, en la que el campesino hipotecaba sus bienes raíces a favor del extranjero ó, elaboraba una escritura de venta con pacto de retroventa, por el monto de la suma adelantada. Nótese que este es un dato muy importante, que podría ser el inicio de una cadena de injusticias en torno al tema de la propiedad en la zona, lo cual indica que el campesino siempre trabajó al debe, hasta el punto de perder su propiedad, situación que aun se repite en la zona cuando el campesino es despojado de su bien o le es comprado en sumas irrisorias.

A continuación veamos un ejemplo de la situación expuesta, que consta en la Notaría Única de El Carmen de Bolívar, Escritura No. 17, enero 23 de 1863 A.H.C, narrada por Viloría 1999<sup>87</sup>:

“Un contrato de enero de 1863 entre Pío Quinto Simancas y Abraham Wolff obligaba al primero a vender todo el tabaco que cosechara en sus sementeras durante el año en curso. Wolff se obligaba a comprarle a Quinto Simancas el tabaco de su cosecha y pagarle cada quintal al precio corriente de la plaza del Carmen. Así mismo, Wolff estaba en la obligación de avanzarle a Quinto la suma que necesitara hasta 400 pesos de ocho decimos y éste a entregarle el tabaco bien beneficiado, seco, sin pintas

---

<sup>87</sup> Centro de investigaciones económicas del Caribe Colombiano, Banco de la Republica- Cartagena de Indias Cuaderno de Historia Económica y Empresarial: TABACO DE EL CARMEN: producción y exportación de tabaco de los Montes de María 1848-1893, por Joaquín Viloría de la Hoz No. 3 Octubre, 1999

en las hojas, ni bajero. El incumplimiento del contrato obligaba a pagar una multa de 200 pesos de ocho octavos. El señor Quinto no pudo cumplir el contrato y le quedó debiendo a Wolff 322 pesos, como consecuencia de la mala cosecha del tabaco. Ante esa circunstancia, Quinto se vio en la obligación de pagar la deuda con los bienes que poseía: una cabuya de tabacal nuevo en estado de cosecha, un caney, dos quintales de tabaco ya cosechado, un caballo de carga, dos burros útiles, unas casas de madera, palma y bejuco situadas en El Carmen y dos cabuyas de pajar”.

Para el campesino la rentabilidad del tabaco estuvo en la comercialización de su hoja y no en su cultivo, pues el cultivo no le generaba excedentes pero le representaba un trabajo en términos generales estable; para el 1870 cayeron los precios internacionales de la hoja colombiana por su deficiente calidad y problemas en la producción, procesamiento y empaque de la hoja, lo que obligó a los campesinos a especializarse en cultivos de menor calidad, sumado a la competencia que representaban las islas de Java y Sumatra.

Actualmente la economía del municipio es de vocación agropecuaria y agroindustrial, para ello se encuentra dividida en dos zonas de producción agropecuarias: (i) Zona Alta: zona de montaña ubicada en la Serranía de San Jacinto, donde se encuentran la mayoría de corregimientos con renglones productivos de ganadería extensiva, producción de aguacate, ñame, yuca maíz, caña panelera, tabaco y ajonjolí y (ii) Zona Baja: Ganadería extensiva y semiextensiva, cultivos de tabaco, yuca, ajonjolí, maíz, algodón y producción apícola; en esta última zona de producción,

según datos de Plan de desarrollo 2008 -2011 se generó desplazamiento del 90% de su población, principalmente de los centros poblados de El Salado, Verdúm, Hato Nuevo, Jesús del Monte y Padula, debido a masacres como la del 23 de marzo de 1997 en la población de El Salado.

### **9.1 Desplazamiento forzado en el Carmen de Bolívar, estadísticas y el problema de tierras.**

Para abordar el tema del desplazamiento en El Carmen de Bolívar es necesario conocer cuál fue el contexto nacional que propició el desplazamiento interno de personas provenientes de la Región Andina y el consecuente despojo de la tierra del campesinado local; los años 20 en Colombia estuvieron marcados por una serie de luchas protagonizadas por campesinos, quienes se organizaron en Ligas Campesinas, en Sindicatos Obreros Rurales y en Unidades de Acción rural, para obligar al gobierno a que dividiera grandes haciendas cafetaleras en las que ellos figuraban como una mano obrera y sumisa<sup>88</sup>; la Gran Depresión originó la caída del precio del café y favoreció el cultivo de gestas campesinas en los territorios de Sumapas, Viota, la Región del Tequendama y Córdoba; en 1936 el gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo, en aras de una reforma agraria aprobó la Ley 200, conocida como la Ley de Tierras, la cual pretendió clarificar los derechos de propiedad y posesión sobre baldíos y solucionar los conflictos agrarios mediante el arbitraje de estado reconociendo el dominio de la tierra del trabajador rural, pero sus intenciones no se efectuaron por el

---

<sup>88</sup>PÉCAUT Daniel, prólogo al libro Política e Ideología en el movimiento campesino colombiano. El caso de la Anuc (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos). Cinep y Unrisd. 1987. Pág. XI.



conflicto de intereses que esa ley representaba para la clase terrateniente; luego las ideas de López serían retomadas en un lenguaje mucho más populista por el dirigente Liberal Jorge Eliecer Gaitán, quien sería asesinado el 9 de abril de 1948 en el marco de las luchas interpartidistas; debido a este contexto de violencia las organizaciones campesinas como Ligas Campesinas, que a su vez eran apoyadas por la Confederación de trabajadores de Colombia (CTC) y que operaban en los municipios de San Onofre, Colosó, Ovejas, Carmen de Bolívar y Los Palmitos, se fueron debilitando salvo la Federación Agraria Nacional (FANAL) la cual era apoyada por la iglesia, y sería la organización campesina más importante hasta el surgimiento de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)<sup>89</sup>; posteriormente surgió otro intento por realizar una reforma agraria, la Ley 135 de 1961 la cual crea el Comité Nacional Agrario, el cual busca dotar de tierras a los campesinos carentes de ellas y crea el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) como establecimiento encargado de la materia, pero la situación no tuvo mejoría; en 1967 en el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo se creó la ANUC como opción para neutralizar el movimiento campesino el cual según los latifundistas, estaba muy organizado y podría recibir ayudas de grupos al margen de la ley en aras de obtener sus reivindicaciones por el territorio y conglomerar a los campesinos sin tierra.

Algunos autores sostienen que en el Caribe Colombiano no se vivieron de manera plena los estragos de La Violencia, mientras que otros como (Castro y Lara 2007)<sup>90</sup> valiéndose de registros de prensa, exponen como fue el enfrentamiento entre Liberales

---

<sup>89</sup>Retorno a la Tierra. Historia Doble de la Costa. 4. Orlando Fals Borda. El Ancora Editores. 2002

<sup>90</sup> Castro y Lara 2007 “La Violencia Política en los Montes de María 1948-1957” Universidad de Cartagena. Programa de Historia.

y Conservadores en El Carmen de Bolívar tras la muerte del dirigente Liberal, situación que desencadenó en el surgimiento de una guerrilla liberal en el corregimiento de La Cansona, quienes apoyarían las acciones iniciadas por los sindicatos agrarios como veremos más adelante.

Tras la muerte del dirigente Liberal, se generaron desplazamientos internos de personas provenientes de la región andina, quienes se refugiaron en la región de los Montes de María, colonizando estos territorios y desalojando a la población campesina, desarticulando el sistema de explotación agropecuaria de la época que se hacía a través del sistema de Latifundios y Haciendas, expulsando al campesinado hacia tierras inundables y poco productivas y entrando en crisis los sistemas de Aparcerías y Arrendamientos, puesto que ahora, habían nuevos propietarios; aún así en el Caribe Colombiano las luchas por la tierra eran cada vez más fuertes, el INCORA servía de intermediario entre los latifundistas y el campesinado en aras de una solución al problema, mientras que las agremiaciones campesinas estaban siendo apoyadas en los procesos de titulación de predios invadidos por el naciente PCC-ML (FALS 2002), el cual era un brazo político del EPL (Ejército Popular de Liberación), quienes se desmovilizaron en el 1991 tras un acuerdo de paz firmado con el presidente Gaviria, el cual darían origen al PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores). Esta desmovilización fue aprovechada por grupos armados como el ELN a través del frente Jaime Batemán Cayón y las FARC con el frente 35 y 37, posteriormente en 1999 llegaron los grupos paramilitares a través del frente Rito Antonio Ochoa quienes se subsumieron en el frente “Héroes de los Montes de María”.

En la zona de los Montes de María los grupos Guerrilleros, Paramilitares, y Narcotraficantes, despojaron a la población civil de su tierra con fines de financiar el terrorismo, creando corredores de mafias de drogas, gasolina y armas Reyes (1994). El interés de los grupos armados en la zona no radica en el cultivo de ilícitos, a estos grupos les interesa traficar las drogas que se producen en la serranía de San Lucas y el Bajo Cauca, aprovechando las corrientes que fluyen hacia los ríos Cauca y San Jorge y finalmente llevarla hacia el Magdalena, para sacarla por el Litoral Caribe; de igual modo esta zona es importante para estos grupos por su riqueza minera y aurífera, actividades que les sirvieron para su financiamiento. En la zona se perpetuaron varias masacres, a raíz de una de ellas, las compañías tabacaleras que quedaban en el municipio se marcharon; existieron desde el año 1999 hasta el 2004 aproximadamente enfrentamientos entre los grupos armados mencionados en razón al control de las rutas de armas y cultivos de drogas; en el 2004 el Bloque “Héroes de los Montes de María” se desmovilizó y en el 2007 tras operativos militares murió en las montañas del municipio el comandante de los frentes 35 y 37 de las FARC<sup>91</sup>; si bien la historia del conflicto armado en el municipio es amplia e interesante, no es de nuestra competencia a fin de desarrollarla en esta tesis, es por ello que no hablaremos mas al respecto y en nuestro próximo capítulo trataremos el tema de la concentración de la tierra en el municipio.

---

<sup>91</sup>LA MASACRE DE EL SALADO: ESA GUERRA NO ERA NUESTRA; Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación P.76

## **10. Concentración de la propiedad rural en el Carmen de Bolívar: Despojo y Procesos de Restitución.**

Este capítulo se encuentra estructurado en dos partes la primera hace referencia; A las estadísticas sobre desplazamiento en el municipio, indicado el porcentaje de expulsados, propietarios y arrendatarios; en razón a ello mostraremos los estudios que exponen en qué consiste el fenómeno de la concentración de tierra y cuál es el coeficiente GINI sobre concentración de propiedad rural en Colombia, Montes de María y en El Carmen de Bolívar; consecuentemente se hará alusión a los diferentes estudios que indican que la violencia en la zona y los megaproyectos productivos son factores detonantes del despojo; de la mano de ello pasaremos al porcentaje de territorio que ha entregado el INCODER en la zona y como es el mecanismo de la adjudicación; luego en qué consiste la medida de protección de predios rurales implementada en el 2008; para finalizar esta primera parte con el fallo de tutela No. T2710255, por el Juzgado Promiscuo de El Carmen de Bolívar en la cual hace el levantamiento de esta medida de protección y cuál es el concepto que emitió el Centro de Estudios de Derecho – Justicia y Sociedad al respecto, la segunda parte trata sobre el despojo en El Carmen de Bolívar y el Caso del corregimiento Mapayepo.

En la década de los 60 la incursión de los grupos revolucionarios apoyaban la reivindicación de tierras del campesinado, esto originó que las asociaciones y agremiaciones de campesinos fueran vistos por el gobierno como un conflicto en potencia y fueran debilitados; con la llegada de los actores del conflicto en 1990, el pequeño propietario fue despojado de sus bienes, puesto que el territorio que

representaban era necesario para realizar actividades delictivas y financiar el terrorismo; con los desplazamientos de grandes ganaderos provenientes de la zona andina y los posteriores incentivos agrícolas para los grandes empresarios en la zona, el campesino de la Costa Caribe no tuvo otro camino que vender sus bienes en sumas irrisorias dado que no podía producir ni competir en el mercado global a falta de financiación ó en ocasión a que sus acreedores amenazaban con quitarles lo único que poseían, la tierra; en este contexto se produjeron desplazamientos masivos de campesinos hacia las urbes, que según datos del Registro Único de población Desplazada (RUPD) a corte 30 de junio de 2010, en el departamento de Bolívar hubo un total de personas en situación de desplazamiento de 19.682 para el 2007, 12.981 para el 2008 y 4.408 para el 2009, constituyéndose El Carmen de Bolívar como el municipio que mas expulsó personas víctimas del conflicto armado dentro del departamento y segundo a nivel nacional para un total de 1.883 en 2007, 1.092 en 2008 y 192 en 2009.

El Plan Integral Único de atención a la Población desplazada realizado por la Alcaldía Municipal de El Carmen de Bolívar y La Fundación para el Desarrollo y Paz de los Montes de María vigencia 2008, nos aporta cifras sobre el desplazamiento en la zona; el municipio de El Carmen de Bolívar, tiene una población en situación de desplazamiento de 2.164 familias; 1450 familias de la Zona Alta, las cuales equivalen al 67% y 714 familias de la Zona Baja que equivalen a un 32,9%. Finaliza puntualizando en torno al debate de los bienes despojados y la relación jurídica con la tierra: el 98,6 % de las familias al momento de desplazarse dejaron bienes rurales como: fincas o

parcelas con casa, de las cuales el 69% eran propietarias y el 28,76% eran arrendatarias.

Así las cosas, según (Perez, Damiano y Guarnizo 2006)<sup>92</sup> la distribución de la propiedad rural en los Montes de María, equivale:

“En 1999 en la Subregión de los Montes de María, en el centro del Departamento, la pequeña propiedad representaba un total de 5.328,9 Has distribuidas en 3.718 propietarios, mientras que la gran propiedad, controlada por sólo 65 propietarios le correspondía un área total de 60.163.8 Has. Es decir, el 28.03% de los pequeños propietarios tan sólo poseían el 1.52% de la superficie total de la subregión, mientras que el 0.49% de los propietarios de los predios más grandes era dueños del 17.2% de la superficie total registrada como propiedad privada en la zona rural de estos municipios”

Este estudio muestra, como las grandes extensiones de tierra se encuentran concentradas en manos de pocos terratenientes ó en manos de actores armados, evidencia que en la zona se ha presentado un incremento de la concentración de la tierra rural, lo cual implica que existan muchos pequeños propietarios que controlan una pequeña porción de territorio, frente a unos pocos propietarios que controlan casi toda la superficie y no la explotan en su totalidad.

---

<sup>92</sup>Pérez Fuentes D. I., Damiano S., Guarnizo T., (2006) “Efectos Económicos del Desplazamiento Forzado en Colombia” En: Colombia ed: Universidad De San Buenaventura v. 1000 pags. 232

En aras de desarrollar este tema y hacer un cálculo del mismo, los investigadores se valen de la medida de desigualdad de ingresos, denominada coeficiente GINI el cual está originariamente diseñado para medir la desigualdad a lo largo de la distribución de ingreso o de consumo, en una escala entre 0 y 1 en materia de educación, salud, pobreza, tecnología, género y aspectos de gobernabilidad y democracia; pero fue adaptado para medir la concentración de tierras en la región, Según (Ibañez 2009) la concentración de la propiedad en Colombia para el 2009 se encuentra en una escala de 0.94, cifra que nos indica que nos estamos aproximando a la escala 1, que representa total desigualdad en la distribución de tierra. Según (Pérez, Damiano y Guarnizo 2006) el índice de concentración de la propiedad en los Montes de María para el 1999 se encontraba en una escala de 0.705 y en el 2000 aumentó en un 1% situándose en 0.709, aumento que atribuyen a las masacres de El Salado y el desplazamiento masivo de Mampuján.

En el Informe de Avances en investigación CID-ODECOFI vigencia 2008<sup>93</sup>, el índice de concentración de propiedad rural en el municipio para el 2004 se encontraba en una escala de 0.643, el total de tierras abandonadas en los Montes de María equivalía a un 5% de la superficie total y al 24% del área cultivable, el fenómeno de la concentración de tierras se lo atribuyen a factores como: (i) el abandono de tierras por el desplazamiento armado y la presencia de grupos subversivos en la zona especialmente las Autodefensas en aras de un control territorial de la zona, (ii) la

---

<sup>93</sup> Informe de Avances de Investigación CID-ODECOFI, Geografía Económica de proyectos Alternativos de Desarrollo en Territorios Afectados por el Conflicto Armado. Capítulo Montes de María, realizado por el Observatorio para el Desarrollo, la Convivencia y el Fortalecimiento Institucional en conjunto con el Centro de investigaciones para el Desarrollo, Noviembre 2008 p. 37

precariedad en el sistema de registro que facilita la usurpación de las tierras abandonadas por parte de los grupos al margen de la ley, (iii) el abandono voluntario de la tierra por dificultades de carácter económico que le impiden al campesino trabajar su bien; consideran que las consecuencias de la concentración y tamaño de la tierra principalmente son las siguientes: (i) aun continua el sistema latifundista en lo político y económico, pues ha crecido los niveles de la gran propiedad en aras de controlar los corredores de mafias y drogas ó desarrollar megaproyectos como Palma Africana y Biocombustibles en detrimento de las condiciones del suelo, agotamiento del agua y riesgo de la seguridad alimentaria (ii) la falta de titulación en los predios afecta al pequeño campesino para acceder al sistema de crédito y dificulta los proceso de restitución pues el desplazado no puede demostrar la propiedad, solo alcanza a probar la posesión ó adjudicación INCOR sin título y (iii) la mayoría de las grandes propiedades son áreas que no están desarrollando ningún programa productivo, no generan empleo y no fomentan la incursión de nuevas tecnologías en la zona.

Vemos como según el estudio anterior, las causas de la concentración de tierra principalmente son atribuidas a los actores del conflicto y en menor medida a los grandes terratenientes propietarios de los megaproyectos de cultivo<sup>94</sup>. Frente a esta perspectiva no obviar que el gobierno nacional una vez desmovilizadas las Autodefensas, prometió incentivos económicos a los empresarios que se establecieran en esta zona, lo cual fomentó la compra indiscriminada de predios, situación que según la cifras del INCODER 2008 sobre la distribución de tierras a campesinos pobres en los

---

<sup>94</sup>*Las Tierras de la Posguerra: Los Nuevos Dueños de los Montes de María*, publicado por La Silla Vacía 23 de noviembre de 2009.



Montes de María, se plasma del siguiente modo: desde el año 1963 a 2007 el INCODER entregó 134.230 hectáreas a los campesinos de la zona, equivalente a un 21% de toda la superficie de los Montes de María y, El Carmen de Bolívar se benefició con el 34 % de la totalidad equivalente a (27.001 hectáreas) de lo entregado en Bolívar, lo cual se relaciona con consecuentes despojos y masacres en aras de que los actores armados y terratenientes pudieran recuperar los mismos.

Consideramos pertinente hacer un paréntesis y aclarar cuáles son las formas legales que el campesino puede utilizar para apropiarse de terreno en forma legal, para iniciar la temática precisamos que existen algunos limitantes: (i) los bienes deben ser baldíos<sup>95</sup> ó (ii) de propiedad privada.

Un campesino que explota un baldío nunca será considerado poseedor<sup>96</sup> puesto que para la legislación Colombiana, los baldíos solo se pueden adquirir mediante la “adjudicación” que hace el estado a solicitud del ocupante<sup>97</sup> o de oficio; debemos puntualizar que, por ocupación nunca se adquieren los inmuebles, pues no tienen la calidad de *res nullius*, puesto que todas las tierras ubicadas en el territorio pertenecen a la Nación, son bienes de dominio público y como ya lo mencionamos solo se pueden adquirir por “adjudicación”.

---

<sup>95</sup> Art 675 son bienes de la Unión, todas las tierras que estando dentro de los límites territoriales carecen de dueño. El bien baldío es aquel que pertenece a la Nación y que nunca ha estado bajo el dominio de un particular.

<sup>96</sup> Art. 762 C.C aquella persona que tiene la “*tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño*”

<sup>97</sup> Art. 685 por ocupación se adquieren el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición es prohibida por las leyes o por el derecho internacional.

Hecha la adjudicación, el campesino adquiere la propiedad sobre el baldío que venía ocupando, con algunas limitaciones sobre su enajenación y constitución de gravámenes<sup>98</sup>, tales son: (i) se les prohíbe a los campesinos aportar su terreno a sociedades cuya superficie exceda la fijada para la Unidad Agrícola Familiar, (ii) en los 15 años siguientes a la adjudicación no se puede transferir el derecho de dominio, posesión o tenencia, solo a campesinos de escasos recursos con autorización del gobierno y si la enajenan no podrán obtener una nueva adjudicación sino hasta pasados 15 años después de la primera adjudicación, (iii) no podrá fraccionarse el predio adjudicado en extensión menor al indicado para la Unidad Agrícola Familiar y (iv) no se podrán constituir hipotecas sobre el bien, sino hasta dentro de 5 años después de la adjudicación salvo que sean con fines de solventar créditos agropecuarios. Para finalizar este aparte sobre modos de adquirir el dominio de predios rurales, tenemos la prescripción agraria, el requisito adicional para alegar la prescripción agraria<sup>99</sup> es la explotación económicamente del bien.

Efectuadas las anteriores precisiones, necesarias para comprender como el INCODER había titulado bienes a favor de campesinos, veamos lo expresado el 16 de noviembre de 2010, por los integrantes del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DeJuSticia, ante la H. Corte Constitucional sobre su concepto respecto de la acción de tutela No. T2710255,<sup>100</sup> en este concepto, hacen un relato sobre la

---

<sup>98</sup> artículo 38 de la Ley 160 de 1994

<sup>99</sup> Ver Ley 200 de 1936 Ley 4 de 1973,

<sup>100</sup> La tutela fue instaurada por Gilberto Medina Arrieta contra el Comité Departamental de la Población Desplazada de Bolívar al estimar vulnerado el derecho al debido proceso e igualdad.

situación de tierras en la región; (i) hablan sobre la medida de protección ordenada en el 2008 el presidente Álvaro Uribe Vélez, la cual consistió en que el Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada de Bolívar emitiera una declaratoria de riesgo de desplazamiento a fin de proteger 34.000 hectáreas de los campesinos de la zona, para que cuando el campesino deseara enajenar su predio debía elevar una solicitud ante ese Comité, (ii) que los campesinos solicitaban al comité que se sirvieran levantar la medida de protección, dado que la empresa de cobro jurídico COVINOC, les estaba realizando cobro de la deuda que habían contraído con la Caja de Crédito Agrario, las cuales en su mayoría estaban prescritas; (iii) que en la CNRR – Bolívar había recibido a septiembre de 2010, 169 reclamaciones por despojo de las cuales 49 tienen deudas hipotecarias y 165 son reclamaciones por desplazamiento forzado; (iv) que en El Carmen de Bolívar de las 93.277 hectáreas con que cuenta el municipio, 46.917 se encuentran protegidas y que en el interregno 2008 a 2010 se presentaron 190 solicitudes de enajenación, de las cuales 117 registran compradores masivos.

---

Medina Arrieta, propietario de una parcela de 23 hectáreas en la vereda Tacaloa, jurisdicción de El Carmen de Bolívar, que fue adjudicada hace más de 15 años por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), expuso al juez que por problemas de seguridad y por culpa de los grupos violentos, hace 9 años le tocó a él abandonar ese pueblo, al igual que el resto de sus habitantes. También expone que debieron huir y dejar todo tirado después de ser testigos de varios crímenes.

Según Medina Arrieta, varios de los campesinos tenían créditos con la Caja Agraria al momento del desplazamiento, cuya garantía eran sus parcelas. Aclara que varios campesinos, incluyéndose él, decidieron sin presión alguna vender sus parcelas porque han realizado sus vidas en otros lugares. Dice que quiere vender para pagarle a Covinoc, entidad que cobra a los morosos de la Caja Agraria y además señala que ya recibieron el 50% del valor pactado, y necesitan el resto del dinero. El juez Promiscuo de El Carmen de Bolívar, José Luciano España Tobar, decidió el 23 de febrero pasado tutelar los derechos al debido proceso y a la igualdad del señor Gilberto Medina Arrieta contra el Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada de Bolívar. De igual forma, conminó al comité a levantar las restricciones intervencionistas que han impedido que el accionante negocie de manera libre propiedades rurales de otros 39 campesinos. Recalca el Juez que de no ser impugnada la decisión, debe ser remitida a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión

En este concepto los juristas concluyen que las medidas de protección a bienes inmuebles se ajustan a la constitución pues son razonables y proporcionadas, al respecto se ha pronunciado el Magistrado Rodrigo Escobar Gil en sentencia C-189 de 2006:

*“La citada limitación de enajenación no resulta contraria al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, pues su objetivo es precisamente preservar la plena disponibilidad de los bienes patrimoniales de la población sometida a actos arbitrarios de desplazamiento contrarios a su derecho fundamental de locomoción”*

Por último exponen que el levantamiento a la libre enajenación de los bienes rurales es potestad de los CAIPD, y opera en dos eventos: (i) cuando se establezca que cesaron los hechos que originaron la declaratoria de zona de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado; o (ii) cuando autorice una enajenación a solicitud del propietario del inmueble siempre y cuando la enajenación sea un acto de libre voluntad del propietario.

Para cerrar este punto, el 4 de mayo de 2010 la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, revocó la sentencia del 23 de febrero de 2010, proferida por el Juzgado Promiscuo de El Carmen de Bolívar contra el Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada, en la cual se levantaba la protección de enajenación en la Zona Baja de El Carmen de Bolívar, pues este levantamiento abría las puertas a las compras masivas de los predios INCORADOS en los años 80 y 90,

acrecentando el problema de la concentración de tierra y agravando la situación de la población campesina.

Ahora veamos cómo fueron despojados de sus bienes los campesinos; antes diferenciaremos los conceptos de abandono y despojo desarrollados en el Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) 2009<sup>101</sup> lo cual nos ayudará a comprender porque en algunos casos se hace efectiva la restitución de bienes, mientras que en otros es más difícil.

El bien abandonado es aquel que su dueño ha dejado de manera voluntaria o no, perdiendo su dominio o posesión, convirtiéndose en un bien vacante; lo cual supone que el bien abandonado ha estado en la posesión del hombre, pero que éste renunció al uso, goce o acceso de un derecho de forma voluntaria o no.

A diferencia de lo anterior, el bien despojado es aquel que ha sido arrebatado arbitrariamente de su dueño, mediante violencia con intención de apropiarse de él. Lo cual nos lleva a concluir que un bien abandonado puede ser susceptible de despojo, pero no siempre puesto, que el bien abandonado puede ser recuperado en tanto las condiciones que motivaron su abandono hayan cesado y siempre que la prolongación del tiempo no haya generado vínculos de terceros con el bien.

---

<sup>101</sup>*El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación Conceptual. Área de Memoria Histórica, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Línea de Investigación Tierra y Conflicto, Julio 2009*

*“Puede considerarse como despojo aquel proceso por medio del cual involuntariamente un grupo o un individuo se ven privados material y simbólicamente por fuerza o coerción, de bienes muebles e inmuebles, lugares y/o territorios sobre los que ejercían algún uso, disfrute, propiedad, posesión, tenencia u ocupación para la satisfacción de necesidades”.*

El problema del despojo y el abandono de bienes con ocasión del conflicto trasciende las fronteras del derecho civil, en razón que además de la estimación patrimonial o lucro cesante por el despojo de un bien, se ocasionan otros daños a la vida en relación del sujeto, de su núcleo familiar y de su comunidad que no son susceptibles de estimación monetaria, debido que al desligar a un campesino de la tierra, la cual es su fuente de subsistencia, de entendimiento, y libertad se generan una serie de carencias que atacan directamente la vida y la dignidad humana.

El siguiente cuadro muestra las tipologías y modalidades del despojo en Colombia, fue extraído del estudio denominado El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación Conceptual. Hecho por el Área de Memoria Histórica, Comisión Nacional de reparación y Reconciliación, Línea de Investigación Tierra y Conflicto, en Julio 2009, p.

TIPOLOGÍA Y MODALIDADES DE DESPOJO DE TIERRAS Y TERRITORIOS EN COLOMBIA

Gráfico N° 1

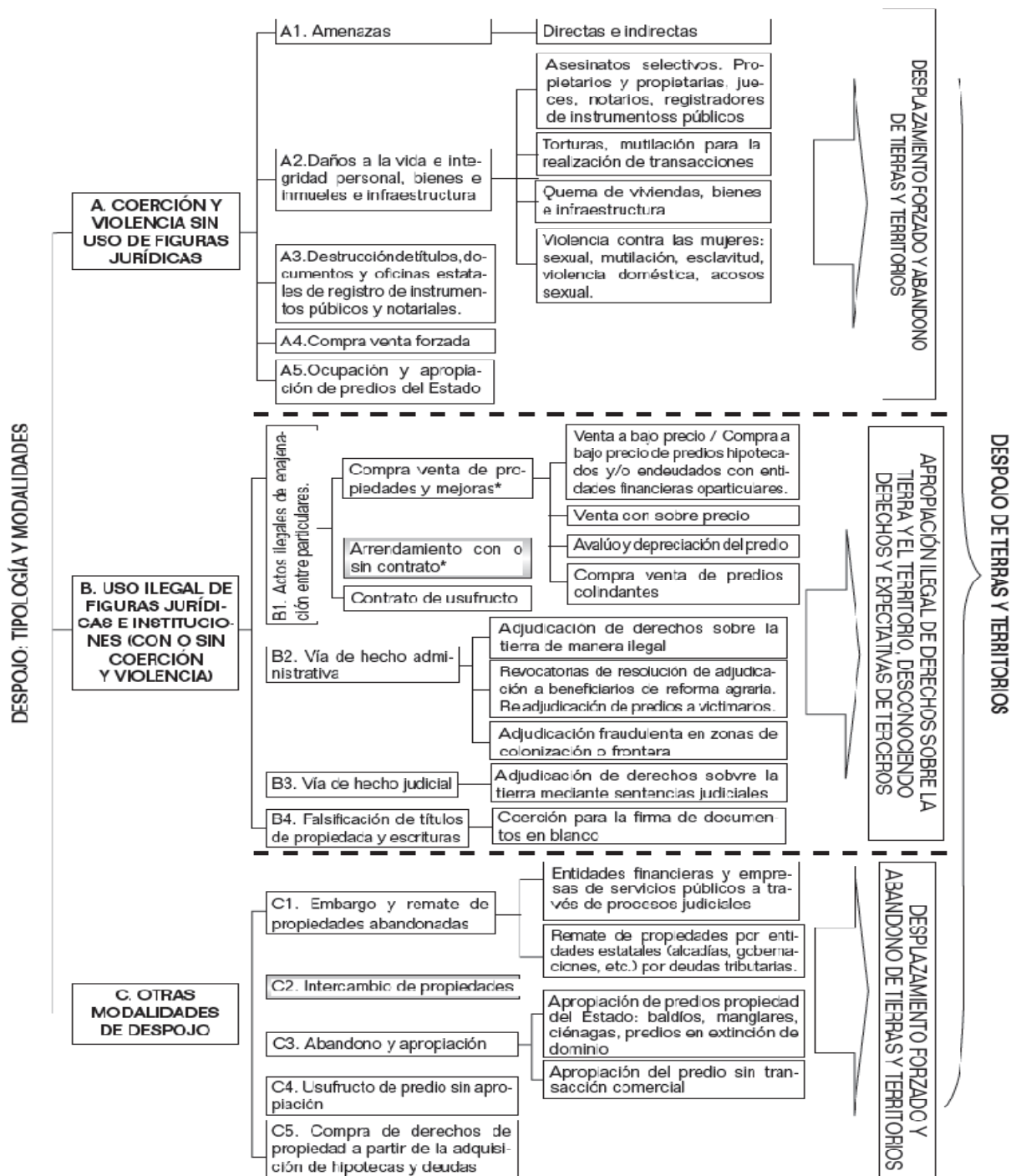


Ilustración 6

Fuente: Área de Memoria Histórica, CNRR, Línea de Investigación Tierra y Conflicto, Julio 2009

En relación al estimado de personas que fueron despojadas de sus bienes en el municipio de El Carmen de Bolívar debemos decir que, esos estudios se encuentran en etapa de construcción, que se van a encontrar próximamente en el Proyecto Piloto de Restitución de tierras de un corregimiento de El Carmen de Bolívar, el cual realizará la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, la Organización Internacional para las Migraciones y la Cámara de Comercio de Cartagena. Hasta el momento el único estimado conocido en relación al despojo es el siguiente:

DEPARTAMENTO EXPULSOR	No. predios con posible despojo	
ANTIOQUIA	10.496	20.018
BOLIVAR	2.378	
CESAR	2.341	
CHOCO	2.780	
MAGDALENA	2.023	
OTROS DEPARTAMENTOS		30.916
<b>TOTAL PAIS</b>		<b>50.934</b>

#### Ilustración 7

**Fuente: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER plan de choque para la puesta en marcha de la política de tierras y desarrollo rural. Octubre de 2010 a Abril de 2011.**

Este Plan de Choque, pretende restablecer jurídicamente los derechos constituidos por el extinto INCORA o INCODER a los sujetos de reforma agraria que por causa del desplazamiento forzado abandonaron sus parcelas y en consecuencia de ello, fueron despojados de sus títulos por actuaciones administrativas del Instituto en El Carmen de Bolívar específicamente en el predio El Verdúm.



En virtud de ello procederemos a exponer cual han sido el caso de restitución que se ha llevado a cabo en el municipio; según los datos de la Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional a 31 de julio de 2010; se han desarrollado y ejecutado seis proyectos piloto de restitución en total y uno de ellos en El Carmen de Bolívar a 39 familias en 39 predios:

**Macayepo:** en octubre de 2010 El presidente Juan Manuel Santos, en compañía del Ministro de Agricultura y el Gerente General del INCODER en desarrollo del Plan de Choque de restitución de tierras, entregó 3 títulos de propiedad a 3 familias que habían sido despojadas de sus bienes, los cuales se suman a 21 títulos de propiedad que ya habían sido entregados con anterioridad en ese mismo corregimiento, restituyendo un total de 320 hectáreas que hacían parte del Fondo Nacional Agrario<sup>102</sup>.

**Restitución de tierras se inició con 3 campesinos de Macayepo**

Presidente denunció que guerrillero amedrenta a la población.

Un carro de la caravana fue arrastrado por arroyo.

MACAYEPO, BOLÍVAR. Flor María Martínez, Berceño Pérez y Mario Berrio fueron los tres primeros campesinos desplazados en recibir los títulos de las propiedades de las que habían sido despojados por los violentos.

La entrega la hizo directamente el presidente Juan Manuel Santos, en este corregimiento de El Carmen de Bolívar que fue desolado por grupos ilegales y que desde 2004, cuando comenzó el retorno, trata de resurgir.

Flor María fue una de las más felices al subir a la tarima instalada para el acto. Dijo que "Ahora sí vamos a poder trabajar como es".

Esta población, que vive de la agricultura, fue víctima de fuertes selectivas y de la presión inicialmente de la guerrilla y luego de paramilitares, entre ellos Rodrigo Mercado alias Ciénega, oriundo del lugar.

Con esta jornada, a la que asistió el embajador de los Estados Unidos en Colombia, Peter McKinley, el Gobierno Nacional dio inicio a un plan de choque que busca devolverle 312 mil hectáreas de tierra a unas 130 mil familias campesinas en los próximos meses. Los tres títulos de ayer se su-

man a otros 21 entregados el mes pasado en el corregimiento, restituyendo la titularidad sobre un total de 320 hectáreas que hacía parte del Fondo Nacional Agrario.

De este Fondo se han formalizado en el último año 3.600 hectáreas para los campesinos de los Montes de María, y el objetivo es legalizar 20 mil más.

La meta del Gobierno es haber entregado de aquí a diciembre en Macayepo otros 60 predios que suman mil 300 hectáreas también del Fondo Nacional Agrario.

Según Santos, la idea es avanzar en la restitución de tierras de los campesinos golpeados por la violencia, mientras el Congreso de la República aprueba la Ley de Víctimas, que incluye normas puntuales para este proceso.

**MENSAJES DESDE PRISIÓN.** En su discurso en Macayepo, el Presidente advirtió que tiene conocimiento de que el guerrillero Carlos Alberto Gutiérrez Arias, alias Pedro Parada, capturado en 2007, está mandando mensajes a la población diciendo que las Farc volverían a tomar el control de los Montes de María.

"No le crean a Pedro Parada que está en la cárcel y que dice que va a salir dentro de poquito. No, no va a salir dentro de poquito, allá se va a pudrir en su Cárcel de Cúmbita", afirmó Santos. Además, pidió que la comunidad siga apoyando a las fuerzas militares.

**ACCIDENTE.** Al término de la jornada, un vehículo de Acción Social que hacía parte de la caravana fue arrastrado por el arroyo que hay que atravesar 8 veces para llegar a Macayepo desde Sincelajo.

Por fortuna, los ocupantes, así como el automotor, fueron rescatados a salvo.

*Flor María Martínez dijo que ahora sí van a poder trabajar la tierra con toda confianza.*

**312** mil hectáreas de tierra pretenden restituir el Gobierno Nacional a campesinos que fueron despojados por grupos armados ilegales.



### Ilustración 8

Fuente: El Herald, 22 de octubre de 2010, sección Regionales

<sup>102</sup> Tomado de: [www.eluniversal.com.co/presidente-santos-tierras-montes-de-maria-bolivar/presidente-santos-comienza-plan-de-restitucion-](http://www.eluniversal.com.co/presidente-santos-tierras-montes-de-maria-bolivar/presidente-santos-comienza-plan-de-restitucion-)

En el corregimiento, el INCODER- hoy INCORA, adelantó en los años 1989 a 2002 procesos de parcelación de las haciendas; Samarcanda de 300 Ha; El Cauca de 264 Ha, Chaparral de más de 300 Ha; Los Deseos de 220 Ha; El Pavo de 200 Ha; El Carare 660 Ha; Las Termopilas de más de 230 Ha y El Refugio de alrededor de 250 Ha. 130, a fin de distribuir la concentración de tierras entre el campesinado. Por ese motivo el 54% de la población del corregimiento es propietaria de parcelas y el 65% de la población no propietaria trabaja en parcelas arrendadas.

La concentración de la propiedad rural en el corregimiento es desproporcionado, según (MENCO 2006)<sup>103</sup> el 63% de las familias tienen extensiones de 1 a 5 Ha; El 17% entre 10 a 50 Ha y el 6% entre 50 a 100 Ha.

Según datos de fecha abril de 2009 de la Defensoría del Pueblo, los problemas que aquejan a este corregimiento son:

1. Nadie posee títulos de las parcelas, salvo los casos reseñados de la entrega de títulos de 2010.
2. Los campesinos tienen deudas de créditos con el Banco Agrario
3. Algunos de ellos temen que sus predios sean comprados directamente al INCODER por compañías multinacionales.

El debate del papel de la tierra en la región de los Montes de María es cíclico y ha obedecido a la precariedad de la economía campesina tradicional, a la incursión de los actores armados en la zona y a la falta de presencia estatal en el territorio.

---

<sup>103</sup> MENCO, DANIEL. 2006. Plan de Desarrollo Estratégico para el Retorno de 800 Familias Desplazadas a Macayepo y sus Veredas en Los Montes De María. Sincelejo. Documento magnético. URL: <http://ideas.repec.org/a/erv/observ/y2009i11510.html>

La tierra para el campesino, es mucho más que un factor de producción, hace parte de su patrimonio social y cultural, implica su identidad misma y de forma natural y primaria constituye su fuente de subsistencia. En razón a esto el postulado que apoyamos es en El Carmen de Bolívar como en el resto del territorio Nacional, urge en gran medida una regulación que fomente realmente la propiedad de los menos favorecidos, una legislación que no se adicione a las otras tantas que conforman nuestra basta historia en reformas agrarias, El campesinado Colombiano necesita políticas de restitución ó reparto integral de la tierra y que se destinen recursos para el fomento productivo en sus parcelas.

En Colombia deben acabar, las mafias de subregistro de propiedad rural, un sector poderosos que le favorece la precariedad en el sistema de registro, el cual como pudimos ver en el desarrollo de este trabajo imposibilita la cuantificación de los daños perpetrados, de las víctimas del conflicto, de los bienes despojados y de las calidades jurídicas que ostentan los campesinos para con sus bienes. Las nuevas legislaciones, como la que actualmente lidera el gobierno Santos, debe hacer énfasis en acabar la informalidad de la tenencia, hacer un inventario exhaustivo de los baldíos que existen en Colombia y fortalecer las formas de tenencia para evitar que episodios como la tutela del 23 de febrero de 2010, sean episodios reiterados revestidos de legalidad en aras de aprovecharse de una comunidad tan azotada por el conflicto como la de El Carmen de Bolívar.

La clase dirigente debe ser consciente que la propiedad conlleva una función social, que el artículo 64 de la Constitución Nacional preceptúa el deber del estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, que en la medida que un sujeto de derecho en el mundo carece de propiedades, las puertas de las entidades financieras le están cerradas y con ellas las posibilidades de constituir un patrimonio familiar y el progreso de su comunidad campesina. La clase menos favorecida ha sido perjudicada por los actores armados y por los grandes terratenientes, porque los campesinos han creído ciegamente en el artículo 769 del Código Civil, han confiado en la buena fe de su prójimo, le otorgan aún valor a la palabra y a los documentos informales; este principio natural y propio de los negocios jurídicos se cumplió a cabalidad en los actos de enajenación de sus bienes inmuebles, lo cual ha repercutido incalculablemente en sus vidas y a muestra de ello este trabajo sobre restituciones.

## 11. Conclusiones

De la presente investigación se desprenden una serie de conclusiones relevantes no ya tan sólo para entender el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia y sus implicaciones en municipios como el de El Carmen de Bolívar; sino para valorar el grado de tolerancia al que ha llegado la población colombiana frente a éste mismo y las posibles medidas que se deben tomar en busca de sus posibles soluciones y el perfeccionamiento de la medidas existentes para su disminución.

- En Colombia el desplazamiento forzado no es un hecho actual y se ha venido presentando como una consecuencia de la confrontación armada en la que se ha visto inmersa nuestra Nación, desde hace muchísimos años; debido a que el sacar a la población campesina de sus tierras, se convirtió en la principal estrategia de guerra de grupos al margen de la ley. Esto hace necesario la rápida implementación por parte del Estado de medidas realmente fuertes y tendientes al fortalecimiento la seguridad de los predios de carácter rural, acompañado de mecanismos facilitadores de retorno de la población a sus lugares de despojo, por medio de medidas de estabilización socioeconómica a la población desplazada eficaces.
- La normatividad existente en materia de tierras en Colombia ha sido constante, lo que implica que la población en situación de desplazamiento forzado cada vez esta mas protegida con normas de derecho sustantivo; pero, en la mayoría de los casos la aplicación de carácter procesal que estas

normas implican, ocasionan confusión dentro de la población que se tiene como beneficiaria de ellas, toda vez que la complejidad en algunos casos de la forma de redacción y los tramites a que se deben ser sometidos conducen a un desconocimiento en la mayoría de la población de la forma en que pueden ejecutar y hacer valer sus derechos; por eso a se debe instar por parte de las autoridades competentes a que la población desplazada no solo conozca de sus derechos sino que además conozca la forma en la que pueden acceder a ellos, para que las medidas adoptadas para su protección sean verdaderamente aplicables de forma rápida y con el mayor grado de cobertura.

- La Ley 975 de 2005 se desarrolla en un marco de justicia transicional, se desenvuelve en un periodo en el cual el gobierno y los asociados pretendemos trascender de un periodo de guerra hacia uno pacífico; el concepto de justicia transicional es dinámico y evidencia de ello es el proceso Colombiano, en el cual según los expertos el conflicto interno no ha cesado, pese a la desmovilización de los grupos de autodefensas.
- El concepto de justicia implica responsabilidad en cabeza del estado en aras de desarrollar esclarecer el delito cometido con fines de reparación, esto supone que se deban emplear los medios expeditos para obtener la verdad, es por ello que afirmamos que nuestro proceso transicional no se obtiene verdad histórica y de ello deviene la ausencia de justicia; no existen

mecanismos que coaccionen al actor del conflicto a confesar la totalidad de los crímenes perpetrados; por su parte la reparación puede manifestarse de varias formas, siendo la restitución la forma preferente de reparación, lo anterior es respaldado por el derecho internacional y reiterado por la Corte Constitucional Colombiana.

- El inicio de la política pública atendió a un llamado de la comunidad internacional, atienden a una cadena de logros legislativos y jurisprudenciales, que cada vez más pretenden adaptarse a los requerimientos globales en aras de su perfeccionamiento, en su desarrollo coparticipan entes internacionales, privados, la iglesia y entes estatales, en materia de desplazamiento forzado, nadie tiene la última palabra.
- El municipio de El Carmen de Bolívar registra datos sobre desplazamiento y despojo desde la época de la Nueva Granada, los estragos en la época de La Violencia repercutieron en la zona, pese a que algunos autores afirmen lo contrario, el campesinado de la región fue uno de los más fuertes, estuvieron asociados y lograron la adjudicación de algunos predios, de los cuales fueron despojados primero por desplazados provenientes de la zona andina y luego por los actores armados en la década de los 90. El municipio presenta características geospaciales que lo hacen atractivo para el tráfico de armas y en una menor proporción para el cultivo de drogas, es un punto de comunicación entre el interior del país y el Litoral Caribe, presenta

características naturales que lo hacen apto para el cultivo y desarrollo de megaproyectos productivos, pasando de la bonanza del tabaco a la palma de aceite en el siglo XXI.

- El índice de concentración de la propiedad rural en el municipio, da muestras de la suerte del agro en el municipio, desde siempre han existido terratenientes en la zona y el campesino del municipio históricamente se ha dedicado a trabajar para otro y no ha tenido posibilidades financieras para mejorar su calidad de vida. Las adjudicaciones de terreno que hizo el INCORA en los 80, fueron cobradas por los terratenientes de la zona, quienes valiéndose esta vez de grupos subversivos lograron que muchas personas abandonaran sus bienes, despojaron a otras de los mimos y protagonizaron una serie de eventos inhumanos que actualmente reportan las secuelas de la falta de tierra; el campesino de la zona no formalizó sus títulos de propiedad, realizaron sus enajenación de dándole valor a la palabra y a l documento privado, lo cual hoy repercute en que tengan que valerse de trámites administrativos para recuperar lo propio, tal es el caso del corregimiento Macayepo, el cual es un caso bandera, en el arduo camino de la restitución.



## 12. Lista de Referencias

1. **Ariza, L. J.** (2000). *“La Realidad contra el Texto: Una Aproximación al Estado de Cosas Inconstitucional”*, en Revista Tutela, Acciones Populares y de Cumplimiento, Santa Fe de Bogotá: Editorial Legis S.A., . Tomo I No. 4 pág. 975.
2. **Angarita Barón, C.**(1992) *Sentencia C-574*. Corte Constitucional
3. **Bickford, L.** (2004). *“Transitional Justice: The Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity”* (Macmillan Reference USA), vol. 3, pp. 1045-1047. Reproduced with permission.
4. **Carrillo de la Rosa, Y.**, (2009). *“Temas y Problemas de la Filosofía del Derecho”*. Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
5. **Ceballos Marín, C. M.**, (2003). *“El desplazamiento Forzado en Colombia ¿consecuencia de un conflicto o estrategia militar?”* Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, septiembre.

6. **Centro Internacional de Justicia Transicional.** (2010). *“Tareas Pendientes: Propuestas para la Formulación de Políticas Públicas de Reparación en Colombia”.* (Editor), Dejusticia Publicado en: ICTJ, Marzo 10.
  
7. **Cifuentes Muñoz, E.** (1997). *Sentencia C-358*, Corte Constitucional.
  
8. **CNRR – Grupo De Memoria Histórica** (2010). *“Estudios Sobre Bolívar: La Tierra En Disputa Memorias De Despojo Y Resistencia Campesina En La Costa Caribe (1960-2010)”.* Ediciones Semana.  
[http://memoriahistorica-cnrr.org.co/archivos/arc\\_docum/La\\_tierra\\_en\\_%20disputa.pdf](http://memoriahistorica-cnrr.org.co/archivos/arc_docum/La_tierra_en_%20disputa.pdf)
  
9. **Comisión de Seguimiento.** (2009). *“Política de Tierras para la población Desplazada: comentarios a los lineamientos de política pública y territorios para la población víctima del desplazamiento forzado presentados por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional del 5 de octubre de 2009”.*  
Bogotá -Colombia
  
10. **Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.**  
(2009) *“El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes”*, ISBN: 978 - 958 - 98781 - 3 - 2

11. **CVNE** (centro virtual de noticias de la educación) (2009). *“Frente al auto 314 expedido por la Corte Constitucional el pasado 29 de octubre”*. Bogotá, 18 de noviembre  
<http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-209577.html>
12. **Díaz, E.** (1969) *“Estado de Derecho y Sociedad Democrática”*, Editorial Cuadernos para el diálogo, Madrid.
13. **Franco Caicedo, A. y Romero Sánchez, A. (2010).** *“Aproximación victimológica al proyecto de Ley de Tierras”* Revista del castigo. Noviembre.  
<http://papelesdelcastigo.files.wordpress.com/2010/12/aproximacic3b3n-victimolc3b3gica-al-proyecto-de-ley-de-tierras.pdf>
14. **Erazo, J. A., Ibáñez, A. M., Kirchhoff, S., Galán, A.** (1999). *“Diversas Causas y Costos del Desplazamiento: Quién los compensa?”*, Departamento Nacional de Planeación, Revista Planeación y Desarrollo, XXX (3), Julio-Septiembre 1999; Bogotá, Colombia.
15. **Guataquí Roa, J. C.; Ibáñez, A.M.; Maldonado Copello M. M.; Pérez Murcia, L. E.; Restrepo Saldarriaga, E.; Riveros Serrato, H.; Rodríguez Franco, D.; Rodríguez Garavito, C.; Salinas Abdala Y.,** (2009). *“Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del*

*desplazamiento forzado en Colombia*” (coordinador. César Rodríguez).  
Editorial Uniandes, Bogotá, Colombia.

16. **Ibáñez, A. M.; Querubín, P.** (2004) *“Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”*, Documento CEDE 2004-23. Bogotá: Universidad de los Andes
17. **Ibáñez, A. M.** (2004). *“Génesis del desplazamiento forzado en Colombia: sus orígenes, sus consecuencias y el problema del retorno”* Coyuntura Social, 30, Junio.
18. **Ibáñez, A. M.** (2008). *“El desplazamiento forzado en Colombia: Un camino sin retorno hacia la pobreza”*. Editorial Uniandes. Bogotá, Colombia.
19. **Ibáñez, A. M.** (2009) *“La concentración de la tierra en Colombia evolución 2000 a 2009, desplazamiento forzado e impactos sobre desarrollo económico”*. Universidad de los Andes.
20. **Jiménez Ahumada, Rosa.** (2004) *“Desarrollo y paz en los Montes de María. Una propuesta desde la región”* en: *Dimensiones Territoriales de la Guerra y la Paz*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004, p. 506.

21. **León J. (2009).** *“Las tierras de la posguerra: los nuevos dueños de los Montes de María”*. Comisión Intereclesial de Justicia y Paz Programa de restitución de tierras. La silla vacía.
  
22. **López Murcia J. D. y Maldonado Colmenares G., (2009).** *“La protección de la propiedad de la tierra en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su aplicación al caso de las comunidades campesinas en Colombia”*, 14 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 71-105
  
23. **Martínez Gutiérrez, J. C. (2010).** *“Restitución de Tierras”*. Congreso visible/ universidad de los andes. Noviembre.
  
24. **Martínez Guzmán V. y Sandoval Forero E. A. (2009)** *“Migraciones, conflictos y cultura de paz, Edición electrónica gratuita”*. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2009b/531/](http://www.eumed.net/libros/2009b/531/)
  
25. **Payares Bossa, J., (2004)** *Derecho Internacional Público*. Editorial Leyer.
  
26. **Pérez Fuentes D. I., Damiano S., Guarnizo T., (2006)** *“Efectos Económicos del Desplazamiento Forzado en Colombia”* En: Colombia ed: Universidad De San Buenaventura ISBN: 978-958-97598-9-9 v. 1000 pags. 232

27. **Pizarro Leongómez, E.(2004).** *“Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia”*. Bogotá: Editorial Norma, 369 p.
28. **Ramírez, Ana Carolina;(2005)** *“Desplazamiento Interno Forzoso en Colombia Producción Académica y Política Pública”* Teto completo en [www.udenar.edu.co/viceacademica/alcaldia\\_udenar.htm](http://www.udenar.edu.co/viceacademica/alcaldia_udenar.htm)
29. **Reyes Posada, A.; Bejarano, A.M., (1988).***“Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: una visión geográfica”*. *Análisis Político*, No. 5, pp. 6-27
30. **Reyes Posada, A. (1994).** *“Territorios, regiones y sociedades”*. IEPRI. Bogotá.
31. **Reyes Posada, A. (1997)** *“Compra de tierras por narcotraficantes”*. En: Thoumi, F.; Uribe, S.; Rocha, R. *Drogas Ilícitas en Colombia, su impacto económico, político y social*. Bogotá. PNUD. Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección Nacional de Estupeficientes.
32. **Salgado, C. (2008).** *“Propuestas frente a las Restricciones Estructurales y Políticas para la Reparación Efectiva de las tierras Perdidas por la Población Desplazada”*, Codhes. P. 5

33. **Sayas Contreras, R.E** (2010) *“Desplazamiento Forzado en la ciudad de Cartagena normativas, políticas públicas y actores sociales, efectos urbanos en Cartagena 2004-2008”*. Universidad de Cartagena Editorial Universitaria.
  
34. **La Silla Vacía.** (2009) *“Las Tierras de la Posguerra: Los Nuevos Dueños de los Montes de María”*, noviembre
  
35. **Uprimny Yépes, R.** (2006) *“Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal”*. Bogotá, Escuela Judicial.
  
36. **Uprimny Yépes, R., Saffon M. P.** (2007) *“Desplazamiento Forzado y Justicia Transicional en Colombia. Estudio Sectorial”*. Centro de estudios de derecho, Justicia y Sociedad. Bogotá.CODHES.