

ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LOS ASPECTOS SOCIALES DE LA LEY 200 DE
1936 Y LA LEY 1448 DE 2011 EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN
COLOMBIA

IORELLA MARÍA RODRÍGUEZ NOGUERA

MARÍA CONSUELO SAIBIS ALMANZA

GUSTAVO ADOLFO VALENCIA JULIO

Asesor Monografía

CARMEN LORA OCHOA
Abogada

UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
SEDE MONTERÍA - 2018

Tabla de contenido

INTRODUCCION.....	3
CAPITULO I	7
CONTEXTO HISTORICO	7
CAPITULO II.....	13
REFORMAS AGRARIAS EN COLOMBIA	13
CAPITULO III.....	31
DESPLAZAMIENTO FORZADO Y RESTITUCION DE TIERRAS	31
CONCLUSIONES	40
BIBLIOGRAFÍA	42

INTRODUCCION.

En Colombia el universo de las víctimas lamentablemente resulta siendo no solo un fenómeno imputable al desplazamiento forzado, producto de la violencia en la que ha estado sumergido el país durante muchos años, sino que ha resultado siendo un espacio permanente que se materializa en el día a día de una población que pareciera estar condenada a una descomposición progresiva, producto de un sin número de causas y problemas latentes que han venido marcando de manera transversal y permanente toda la historia nacional.

Este conflicto armado por tantos años perpetrado en nuestra sociedad, ha generado toda una crisis humanitaria que implica no solo una experiencia amarga vivida de los colombianos, sino que especialmente ha logrado su inclusión preferencial en la agenda del gobierno. Se entendió igualmente que en este conflicto son varios los sectores involucrados, lo cual lleva a los colombianos a pensar en la problemática del conflicto armado de acuerdo al reconocimiento y la reparación a las víctimas porque deja un vacío con respecto a la posibilidad de no repetición.

Con la presente investigación se busca tener en consideración que los cambios forjados a partir de las leyes 200 de 1936 y 1448 de 2011 en Colombia promueven un ambiente de confianza, el cual **no** es suficiente, si no se acompañan de voluntad política y de actores honestos que converjan en unos objetivos mutuos. Con la Constitución de 1991 se crean nuevas expectativas, pues aparentemente nace con buenas intenciones, contemplando derechos, garantías, obligaciones y responsabilidades estatales, pero que no ha logrado transformaciones significativas en el desarrollo social, político y económico, pese a las casi tres décadas de su promulgación. Sin embargo algunas leyes desarrolladas en función de estos aspectos sociales, han aportado y facilitado el cumplimiento de ciertos derechos en particular los relacionados con el factor de la tierra y la ruralidad, como se expone en este trabajo.

Comentado [ODJGD1]: "el cuál no es suficiente si no se acompañan....."

Para realizar la investigación, se hizo análisis basados en la Ley 200 de 1936 y su influencia en la Ley 1448 de 2011 teniendo en cuenta la incidencia de los aspectos sociales de la Ley 200 de 1936 en la Ley 1448 de 2011 en la protección y el derecho a la población a la tierra ya sea por desplazamiento forzado o por desarraigo o abandono entre otros.

Igualmente se pretende analizar cómo el aspecto social de la Ley 200 de 1936 a generado una incidencia en el proceso de restitución de tierras en Colombia con la promulgación de la Ley 1448 de 2011, si se tiene en cuenta que en el país la situación de los campesinos frente al despojo de tierras no es una situación reciente sino que se ha venido presentando durante el proceso histórico colombiano y a pesar de que se ha buscado realizar una reforma agraria, en ningún gobierno colombiano ha sido efectiva, razón por la cual el interés en este tema que a pesar de la existencia de un amplio marco jurídico sigue atropellando los derechos de aquellos que fueron dueños de sus parcelas.

Antes del siglo XX Colombia tuvo una repartición de tierras y otros recursos económicos que se hacían con respecto al linaje ya que había diversidad entre blancos, mestizos, indígenas y negros esclavos y uno de los lugares en el cual no ocurrió esto fue en los departamentos de Santander y Antioquia porque los aborígenes fueron exterminados y no existían grandes empresas que favorecieran grandes regiones del país.

En el siglo XIX se agudiza la desigualdad en Colombia, porque de manera arbitraria se hacía entrega de las tierras que favorecían a grandes influyentes políticos, políticos y militares ocupando una gran parte del territorio.

Al leer el informe del tercer Laboratorio de Paz observamos que habla acerca de *La ocupación espacial histórica del territorio, los procesos de colonización agraria y de asentamientos poblacionales y la ausencia del Estado, han conllevado a una alta*

concentración de la tierra y constituyen elementos críticos de la realidad agraria y rural y son generadores de violencia” (Tercer Laboratorio de Paz, 2011).

En su investigación Franco (2011) resalta que es el Estado quien dispone, organiza y distribuye las tierras, con el fin de que sea útil para la sociedad, generando importancia política social y económica. El tema de tierras ha sido uno de los más grandes problemas entre los cuales se encuentra el alto nivel de concentración en unos pocos, los problemas de productividad, el uso ineficiente del suelo, la pobreza aguda en la población rural, la falta de una normatividad y legalidad de las instituciones para dar solución a los problemas rurales entre otros; Además de las varias ocasiones en que se ha buscado implementar una reforma agraria con el fin de dar soluciones a las problemáticas mencionadas (Franco Cañas, 2011).

Con el objetivo de hacer frente a esta problemática, Colombia ha promulgado varias leyes, la primera fue la Ley 200 de 1936, la cual fue iniciativa del plan de gobierno denominado “Revolución en Marcha”, en el gobierno de Alfonso López Pumarejo en 1934. La cual pretendía democratizar la tierra mediante la transferencia de los derechos de propiedad sobre estas, de algunos particulares a un grupo mayor, conformado principalmente por campesinos trabajadores del bien (Giraldo, 2001). Otro de los objetivos principales de acuerdo con el artículo 6 de esta ley fue el de sancionar la tierra improductiva, lo que favorecía al cultivador directo de la tierra sobre el propietario si este último no la había explotado adecuadamente conforme lo estipulaba el artículo 1°.

Esta conflictividad fue la que alimentó al presidente LÓPEZ PUMAREJO a impulsar la reforma constitucional de 1936, Ley 200, iniciativa que consentía al Estado regular la propiedad privada dándole un matiz social con bienestar, obedeciendo a intereses públicos y no privados, más allá de un rendimiento económico. Esta ley reconoció legalmente las asociaciones sindicales de los trabajadores con privilegios como organización, negociación

colectiva y huelga, instrumentos que dieron a los trabajadores identidad y fuerza social (Celis, 2009).

Realizando un recuento desde la Ley 200 de 1936 hasta la Ley 1448 de 2011, las distintas reformas agrarias no han logrado los objetivos deseados, porque se han supeditado a resolver básicamente los derechos de propiedad sobre la tierra. Por lo anterior, es oportuno analizar si realmente las políticas son coherentes con los inmensos problemas de la estructura agraria y si satisfactoriamente genera una solución que lleve al desarrollo y a la paz en el campo colombiano.

Para ello se planteó como objetivo General Analizar los efectos de la Ley 200 de 1936 y su impacto social teniendo en cuenta el cómo y porqué el tema de restitución de tierras que se incluyó como un capítulo en la ley 1448 de 2011, constituyéndose así en un marco normativo integral que responde entre otros al llamado de la rama judicial de atender de manera oportuna a los colombianos víctimas del conflicto, como una forma de justicia, verdad, reparación y no repetición, partiendo de unos objetivos específicos: i) Analizar los procesos de reforma agraria contenidos en la ley 200 de 1936 y su impacto social; ii) Analizar la Ley 1448 de 2011 y cómo ha influido en la situación actual de la población desplazada respecto a la restitución de tierras; iii) Analizar la importancia social de las leyes que han promovido las reformas agrarias ante la situación de violencia que ha vivido el país´

Se trata de una investigación básica, descriptiva con aplicación de distintas técnicas de investigación documental, unas focalizadas a la búsqueda, selección y análisis de fuentes escritas tales como: leyes, informes de entidades públicas, artículos académicos, libros de investigación y otras orientadas al análisis de jurisprudencia, usando bases de datos académicas, buscadores como Google académico, etc.

CAPITULO I
CONTEXTO HISTORICO

1.1. Antecedentes.

1.1.1 Generalidades y contexto.

A lo largo de la historia el tema de la propiedad privada ha estado vigente, y esto se refleja en leyes que consentían que un colono alcanzara el derecho de su territorio como propiedad de la tierra por la certificación de su posesión y que, por otra parte, el terrateniente utilizara las armas para expulsar a estos colonos (Pulecio Franco, 2006). Es la ocupación del territorio bajo la figura de apropiación privada, respaldada por una serie de políticas de enajenamiento de los sectores más influyentes y poderosos de la sociedad, la cual sigue siendo en la actualidad un problema sin resolver.

De 1930 a los años cincuenta la coexistencia en el mismo espacio de la sociedad campesina conformada por sus diferentes franjas: arrendatarios de las haciendas, jornaleros, peones o aquellos que ocupaban tierras públicas o baldías, sometida a los grandes terratenientes, quienes gozaban del poder social, económico y político, planteaba un ambiente matizado por diferentes intereses, donde el principal elemento de discordia era la posesión de la tierra, sin exceptuar a los campesinos o comunidades indígenas que vivían en colectividad en tierras heredadas desde la época colonial.

Lo anterior en un escenario donde los llamados terratenientes centralizaban su interés en unir la tierra y ampliar sus horizontes, impidiéndole a los campesinos la voluntad de ser dueños independientes de su propio terreno, siendo ésta una de las más fuertes causas del conflicto interno colombiano (Murillo Posada, 2011, p. 283). Las huelgas campesinas, que iniciaron en los años veinte y se prolongaron durante las siguientes décadas, eran simples reacciones ante la ausencia de leyes que regularan el usufructo de la tierra a través de una reforma agraria equitativa, que en aras de romper con la autoridad elitista que se encontraba en ese momento en el poder no dudaría en utilizar la violencia como mecanismo de persuasión.

1.1.2 Contexto político.

Aunque los partidos tradicionales, liberal y conservador, reunían los diferentes sectores que iban desde los más moderados hasta los más radicales, ninguno manifestó un verdadero interés en el desarrollo económico del campo, a diferencia de la burguesía industrial (Murillo Posada, 2011, p 285) que mostraba cómo la modernización del uso de la tierra y la producción agraria sería el futuro de la economía colombiana, bajo el esquema del capitalismo clásico. Pese a la insistencia de la burguesía industrial acerca de los beneficios que tendría descentralizar la tierra, visualizándola como una mercancía rentable, nunca alcanzó la voluntad política necesaria para ser una realidad.

La politización (Murillo Posada, 2011, p. 286) de esta lucha campesina fue incentivada por partidos políticos emergentes de la época: Partido Comunista, Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria (UNIR) y Partido Agrario Nacional, lo que añadió el ingrediente político necesario para que hubiese un mayor impacto ante el Gobierno.

Los despojos de la tierra a los que se hace referencia, y que desde luego eran evidentes, producto de la aplicación de estrategias deliberadas de grupos armados predatorios, en determinadas regiones del país en donde no solo hacen presencia, sino que han ejercido control por varias décadas, estaban siendo legalizados muchas veces con la participación de notarios y registradores, y se presentaban bajo diferentes modalidades, entre las que se pueden mencionar las compras forzadas a menor valor, el destierro, la usurpación física de la posesión y la destrucción de las viviendas y cercas que delimitaban los predios, borrando rastros no solo físicos, sino legales, con la intervención de testaferros y múltiples traspasos para hacerlos aparecer como aparentes “terceros de buena fe”. Igualmente se encuentran casos de despojos afectando derechos de tenencia y de posesión, específicamente interrumpiendo o

propiciando términos de prescripción adquisitiva, pero a la postre logrando en algunos casos adjudicaciones vía judicial.

1.2. Breve reseña sobre la legislación en estudio.

Partiendo de la Ley 200 de 1936 que concentraba su atención en el reconocimiento del derecho de los trabajadores rurales al dominio de las tierras y la explotación económica de los predios de manera obligatoria, otorgando el derecho de dominio sobre los mismos o su restitución al Estado. En los primeros años los minifundios funcionaron, pero dado al crecimiento, muchas veces desbordado, de las familias, éstas formaron un proletariado rural de la agroindustria (Murillo Posada, 2011, p. 271) que emprendió su camino para posesionarse en los años cincuenta.

En otros casos se encuentran declaraciones de caducidad de los títulos de beneficiarios de reforma agraria, declaradas por instituciones como el INCODER antes INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria), o englobes de predios despojadas en otros mayores, como ocurrió por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, alterando el catastro y desapareciendo por ejemplo cédulas catastrales de los predios despojados.

Luego de mucha controversia, y sobre todo de mucha expectativa, el 10 de junio de 2011 fue sancionada la Ley 1448 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, presentada entonces por el Gobierno Nacional como un acatamiento a los Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y como una herramienta que permitirá restituir millones de hectáreas de tierras abandonadas o despojadas como resultado de abusos y violaciones de derechos humanos en un expreso reconocimiento del conflicto armado que venía siendo negado sistemáticamente. Así mismo, al admitir esa aplicabilidad

del Derecho Internacional Humanitario a la situación de Colombia, admite el derecho de la población a recurrir a éste en busca de un amparo efectivo¹.

Contiene medidas y procedimientos judiciales, administrativos, sociales y económicos a nivel personal y colectivo, tendientes a conceder el acceso al goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia y reparación de esas víctimas, con garantía de no repetición, materializando la devolución de las tierras usurpadas ilegalmente, en su gran mayoría, por grupos paramilitares muchas veces actuando en connivencia con las fuerzas de seguridad del mismo Estado, o abandonadas por sus propietarios, poseedores y usufructuarios como consecuencia del desplazamiento forzoso de civiles por parte de los grupos guerrilleros, así como la obtención de reparaciones integrales para una parte de los sobrevivientes a tantos abusos recibidos durante más de una década cometidos en el contexto de ese conflicto armado que, en verdad, no es tan reciente como la ley lo enmarca.

Esta tan comentada Ley de Víctimas, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, se presenta dentro del marco de una Justicia Transicional² cuya finalidad real debe ser atacar las causas y evitar que se continúe en el conflicto armado, lo mismo que ahora se pretende con los famosos diálogos de paz que ya estamos conociendo con mucho pesimismo la mayoría de los colombianos, y con “optimismo moderado” el gobierno, pues es claro que mientras haya desigualdad social resulta imposible la desaparición del conflicto armado. En todo caso, se supone de manera optimista que implicará por más de 10 años un esfuerzo de todo el Estado colombiano.

¹ Informe de Amnistía Internacional. “Justicia y paz”. Disponible en: <http://justicia ypazcolombia.com/IMG/>
² “Conjunto de medidas judiciales y políticas que diversos países han utilizado como reparación por las violaciones masivas de Derechos Humanos” (disponible en: <http://77ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>). Término referido a un tipo de enfoque de estudios que confrontan los abusos y violaciones a los derechos humanos de sociedades fracturadas como componente estratégico de una política de transformación para la restauración de la justicia, la reconciliación y el mantenimiento de la paz.

CAPITULO II

REFORMAS AGRARIAS EN COLOMBIA

2.1 Antecedentes históricos de las reformas agrarias en Colombia.

Al consultar investigaciones sobre las reformas agrarias en Colombia se pudo encontrar que el investigador Mendoza de la Sociedad Geográfica de Colombia, en el año de 1591, resalta que se dio la primera reforma agraria, por Felipe II, quien dispuso que la tierra debería darse a quienes la trabajaban, este intento de reforma fracasó por la reacción colonial (Mendoza Morales, 1998), continuando con el artículo de Mendoza (1998) se puede hablar de una segunda reforma agraria, consistió en que los jesuitas convirtieron las “reducciones”, a las que habían huido los indígenas perseguidos y asediados por los conquistadores españoles, en haciendas comunitarias, divididas en dos partes: una, llamada el campo de Dios, que era un terreno que se trabajaba y cuyos frutos eran para el beneficio colectivo, y, la otra, en cual está en concordancia con el historiador Liévano el cual en su investigación encontró que la llamada el Campo del Hombre, la cual era de apropiación individual pues estaba dividida en lotes para cada miembro de la comunidad, los cuales no se podían enajenar pero sí usufructuar (Liévano Aguirre, 1996) (Liévano Aguirre, 1996). Las tierras en donde los Jesuitas adelantaban sus Misiones eran realengas, es decir, que pertenecían al Estado y algunas otras eran legados que los particulares les otorgaban. Sin embargo, esta situación de prosperidad para los indios terminó cuando los jesuitas fueron expulsados de América en 1767 por decreto del Rey Carlos III, y les fueron expropiadas las haciendas, cuyas tierras fueron compradas por quienes tenían dinero, es decir, los latifundistas (Mendoza, 1998).

Habla este autor Mendoza de una tercera reforma agraria, el cual fue impulsada por el oidor Antonio Non y Velarde en 1785, mediante la cual “organizó la población, expropió tierras, las repartió, creó pueblos, escuelas agrarias y fijó cuotas de producción” (Mendoza, pág. 3).

La cuarta reforma agraria vendría en la época de transición de la Colonia al Estado Republicano, en la cual los dirigentes tenían el propósito de eliminar varias instituciones del Colonialismo, entre ellas los resguardos indígenas. En 1810 se autorizó vender las tierras de los resguardos indígenas. Sin embargo, según Gutiérrez Ramos (2002), se presentaron muchos obstáculos para repartir las tierras puestas en venta. Frente a la mencionada autorización, se opuso el Libertador, quien mediante “decreto 5 de junio de 1820 ordenó *devolver a los naturales, como propietarios legítimos, todas las tierras que forman los resguardos, según los títulos, cualquiera que sea el que aleguen para poseerlas los actuales tenedores* (Gutiérrez Ramos, 2002)”.

La quinta reforma agraria se presentó en 1850 con otro intento del liberalismo por eliminar los resguardos indígenas mediante la ley del 22 de junio, que ordenó la libre enajenación de estas tierras (Mendoza, 1998).

En general, en el siglo XIX hubo muchos intentos por disolver los resguardos indígenas, como también Gobiernos que los restauraron y crearon de nuevo, a la vez que la resistencia indígena seguía luchando por conservar sus territorios.

Una sexta reforma dentro del siglo XIX, según el autor, fue hecha por Tomás Cipriano de Mosquera, quien “decretó la expropiación de los bienes de la Iglesia; desamortizó los bienes llamados de manos muertas y pretendió traspasarlos a pequeños propietarios” (Mendoza, pág. 3). Aunque la reforma fue muy loable y parecía una salida al régimen del latifundio, las tierras liberadas terminaron en manos de terratenientes, comerciantes y políticos. Es decir, se presentó la misma situación que cuando los jesuitas fueron expropiados: la tierra quedó en manos de personas que no la trabajaban, o sea de los latifundistas y comerciantes, quienes veían en la tierra un bien comercial, más no consideraban que la tierra debía explotarse de forma racional y que de esa manera llegaría a beneficiar directamente a quienes trabajaban la tierra y crearía progreso para la sociedad en general.

En concordancia con los investigaciones de la CEPAL, otros de los beneficios de la Ley 200 consistieron en legalizar algunas tierras sobre las cuales era dudosa su titulación y facilitar a los arrendatarios la adquisición de parcelas y a los colonos la legalización de su posesión. Sin embargo, a pesar de sus aparentes bondades y avances, esta Ley de origen liberal enfrentó muchos obstáculos en su aplicación, por parte de muchos políticos, incluso algunos liberales, quienes “amenazaron con lanzarse a la guerra civil si se aplicaba” (Balcázar, 2001).

2.2.1 Concentración de la Propiedad de la Tierra

Al comenzar el desarrollo de esta investigación hay que tener en cuenta que el tema de despojo de tierras no es algo nuevo en Colombia, si se mira hacia atrás, la raíz histórica existen desde la venida de los españoles, continuando actualmente con otros protagonistas, como los grupos armados que han existido y que continúan existiendo a lo largo y ancho del país. A pesar de los intentos de reforma agraria en el país el problema continuó latente. Es por ello, que siendo un país de diversas culturas, los procesos campesinos no se vivieron de la misma manera, por lo que terminó desintegrando y desviando el objetivo principal, el cual se resumía en extinguir el latifundio y producir autónomamente en su propia tierra; sin embargo, dicha presión les permite agremiarse y de esta manera obtener una relación más cercana con el Estado, quien formula una de las Reformas Agrarias más significativas dentro de la historia colombiana.

La expulsión de la población sobre todo en las áreas rurales comenzó con el descubrimiento de las costas colombianas por los españoles, a finales del siglo XIX se hizo de forma más aguda, pero que en la actualidad se ha convertido en una tragedia humanitaria ante el desplazamiento subsecuentes en la población, que esto conllevado mostrar que el actual proceso de despojo de la tierra en los campos de Colombia recordando que la misma Constitución en su artículo 64 en el cual se declara la protección a los trabajadores agrarios y que ha brindado una larga lista de

reformas legales introducidas por el Estado colombiano ante el conflicto por la tierra pero que hasta ahora a fracasado en la realidad, que viene aplazando el sueño de los pequeños propietarios de volver a su tierra para trabajar y vivir en paz.

La violencia en el país ha estado atada a una estructura social injusta, con un orden social fundado en la explotación del trabajo por el capital, en la exclusión y marginación económica, social y cultural de varios sectores de la sociedad. Es una violencia económica que origina una violencia estructural a través de todo el sistema que la compone, o referido, en palabras de Marx y Engels (1844), como la “existencia de un virtual estado de guerra entre patrones y trabajadores”.

Ya en el siglo XX se dieron dos importantes reformas agrarias. Durante el Gobierno de Alfonso López Pumarejo se dio la primera mediante la ley 200 de 1936, la cual se caracterizó por haber introducido al ordenamiento jurídico la función social de la tierra. Según Franco et al (2011) lo que perseguía esta ley era “corregir la problemática de dominio y concentración rural” (Franco, pág. 102), a través de la instauración de “un régimen adecuado de tenencia y explotación de tierras”. Una herramienta que creó dicha ley para lograr su cometido fue la figura de la *extinción de dominio* para los terrenos baldíos, cuya finalidad era distribuir dichas tierras para explotarlas de manera racional siguiendo el principio de la función social económica de la propiedad. Pero según Machado como se cita en Albán en su artículo, la reforma de la Ley 200 utilizó la figura de la extinción de dominio para impulsar “a los latifundistas a elevar la productividad en un término de diez años” (Albá, 2011), mas no para modernizar los métodos de producción agraria y adecuarlos a la lógica del capitalismo industrial, y ponerle límites al aprovechamiento que a través de la renta realizaban los latifundistas sobre la tierra. Tampoco sirvió para resolver el problema de la concentración de la tierra. Aun así hubo un avance en el sentido de que se reconoció el derecho de los trabajadores del campo a la posesión de las tierras.

Cuando en 1944 Alfonso López Pumarejo en su segundo mandato, aprobó la Ley 100, que fue una prolongación de la Ley 200 de 1936, ya que continuó el modelo de explotación agrícola a través de parcelaciones con el fin de incrementar la producción, pero introdujo algunas novedades como En el artículo 1° de la Ley 100 de 1944 dice: *“declarar de conveniencia pública el incremento del cultivo de tierras y de la producción agrícola a través de sistemas que implicaran una coparticipación en los productos entre el arrendador o dueño de las tierras y el cultivador (Congreso de Colombia, 1945)”* .

Continuando con el artículo 1°: *“Estos sistemas de coparticipación eran los “contratos de aparcería” y los conocidos según la región como contratos de agregados “poramberos, arrendatarios de parcelas, vivientes mediasqueros, cosecheros”*. Dispone también en los artículos 17 y 18 de nuevo la adjudicación de tierras en propiedad o bajo derecho de usufructo o arrendamiento a quienes trabajaran la tierra y comprobaran su capacidad para explotarla económicamente y se declaró como de utilidad pública e interés social la adquisición por el Estado de tierras no cultivadas o insuficientemente explotadas por los particulares, con el fin de ser parceladas (Ley 100, 1944, arts. 17 y 18). En el artículo 21: También es de resaltar que esta ley imponía a los cultivadores la especie de cultivo por desarrollar, la organización, dirección y métodos de cultivo que se establecieran y los sistemas de control y vigilancia sobre las tareas de explotación (Ley 100, 1944, art. 21).

La Ley 135, publicada en el Diario Oficial N°. 30.691 de 20 de diciembre de 1961 creó instituciones y organismos encargados de ejecutar la política estatal de reforma agraria. En cuanto al andamiaje institucional, esta creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA, el Consejo Social Agrario – CSA, el Fondo Nacional Agrario – FNA, además de los procuradores agrarios. También dispuso las

condiciones para la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Dentro de sus objetivos, los más importantes que vale la pena resaltar son: (1) reformar la estructura agraria a través de procedimientos dirigidos a corregir el problema de la concentración de la propiedad y su fraccionamiento antieconómico, como también reconstruir unidades de explotación en las zonas de minifundios y dotar de tierras a las que no la posean, prefiriendo a quienes directamente la exploten o la trabajen; (2) fomentar una adecuada explotación de la tierra inculta o deficientemente utilizada, a través de programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento; (3) aplicar técnicas adecuadas para aumentar la productividad y destinar las tierras al uso que sea coherente con su ubicación y características; y (4) que se crearan condiciones para que los pequeños arrendatarios y aparceros gozaran de mejores garantías, y para que estos, junto con los asalariados agrícolas, accedieran más fácilmente a la propiedad de la tierra (Congreso de la República, 1965).

Como respuesta a la reforma de la Ley 1° de 1968, según Mendoza (1998), en 1972 con un enfoque más capitalista e industrial, “un grupo de propietarios reunidos en Chicoral, Tolima, suscribió un pacto, conocido como “*el Chicoralazo*”, modelo eficiente de contrarreforma agraria; cortó de raíz el proceso iniciado por el presidente Lleras Restrepo. El tema agrario desapareció insumido en el juego de intereses largamente arraigado, como hemos visto” (Mendoza, pág. 3).

Así el Gobierno presentó un proyecto de Ley que se convertiría en la Ley 4ª de 1973, la cual incluía nuevos criterios para determinar si un predio se encontraba adecuadamente explotado, estableciendo niveles mínimos de productividad. Sin embargo, dichos criterios en la práctica no se aplicaron por el INCORA “por razones técnicas y por no contar con un censo agrícola detallado y actualizado” (Franco, 2011, pág. 105). También se contempló la negociación directa para la adquisición de tierras,

y se agilizó el proceso para la adjudicación de tierras a los beneficiarios (Balcázar et al, 2001).

En el Gobierno de Belisario Betancur se promulgó la Ley 35 de 1982 que, si bien se dictó dentro de un contexto de conflicto político con el fin de restablecer y preservar la paz con grupos rebeldes, contenía normas que afectaban la distribución de tierras, pues las personas indultadas en virtud de la ley 35 de 1982 se convertían en beneficiarias de los programas de dotación de tierras y vivienda rural, entre otros. Para lo cual, según Balcázar et al (2001), por medio del Decreto Ley 222 se autorizó al INCORA para que pudiera “negociar y comprar tierras con precios inferiores al avalúo comercial fijado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, pero efectuando el pago en un menor plazo” (pág. 16).

La Ley 35 de 1982 con los correspondientes decretos que la reglamentaron (Decreto reglamentario 3287 de 1987 y Decreto Ley 222 de 1983) tuvo un pequeño avance en comparación con lo ocurrido bajo la Ley 4 de 1973, ya que de 121.860 hectáreas ingresadas al Fondo Nacional Agrario bajo esta ley, ingresaron 139.412 bajo la ley 35 de 1982. Igualmente, el número de familias beneficiadas con los programas institucionales aumentaron, ya que bajo la Ley 4 de 1973 fueron de 6.770 y con la aplicación de la ley 35 de 1982 las familias beneficiadas fueron de 8.016 (Balcázar et al, 2001).

Posteriormente, se promulgó la Ley 30 de 1988. Según Albán (2011), esta tuvo como objetivos “lograr una acción más coordinada de las instituciones del gobierno, elevar el nivel de vida de los campesinos, simplificar los trámites de adquisición y dotación de tierras, eliminar la calificación de las tierras y dar mayores instrumentos al INCORA para el desarrollo de sus programas” (pág. 351). Esta Ley se crea con el principal objetivo de *fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las tierras rurales aptas para la explotación agropecuaria y de las incultas, ociosas o*

deficientemente utilizadas, mediante programas que provean su distribución ordenada, su incorporación al área de explotación económica agraria y su racional aprovechamiento (Ley 30,1968, num. 2, art. 1). Para Balcázar et al (2001), en la vigencia de la Ley 30 de 1968 se observó una reactivación de la reforma agraria en cuanto al tema de tierras por parte del INCORA, ya que un 80 por ciento de las 575.756 hectáreas que ingresaron al Fondo Nacional Agrario fueron por concepto de compras, “mientras que las expropiaciones y cesiones se reducían considerablemente. Al tiempo, que el número de familias beneficiadas se elevó a 33.670”.

A diferencia de las leyes anteriores, la Ley 30 de 1988 hizo que el concepto de reforma agraria cambiara, porque como sostiene Franco (2011) ya no era un mecanismo que afectara la estructura agraria a través de “la acción de expropiación y redistribución de terrenos baldíos, sino a través de la compra institucional de tierras y su redistribución a los campesinos beneficiados” (Francos, pág. 107). A pesar de esta reactivación mediante la modalidad de compra, Balcázar et al (2001) afirman que “los resultados obtenidos son todavía muy precarios, si se tiene en cuenta que apenas se benefició al 3.8 por ciento de las familias sin tierra o que no poseen áreas suficientes” (Balcázar, pág. 17). Por tanto, lo que evidenció la experiencia con la aplicación de la Ley 30 de 1988 fue que a pesar del aumento en la compra de tierras, esta no redundó en mayores beneficios para las familias sin tierras y que el problema de la concentración continuaba sin una solución realmente efectiva.

Ante este panorama, el Gobierno decidió a través de la promulgación de la Ley 160 de 1994 crear el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural para el desarrollo de la economía campesina y para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (Ley 160 de 1994, artículo 2). Con esta Ley el Estado decide no entregar tierras de manera gratuita a todos los que no fueran propietarios, sino solo a aquellos que no tuvieran suficiente extensión de tierra cuando se tratara de minorías étnicas, o a quienes hubieran sobrevivido a calamidades públicas naturales o para quienes el Gobierno cree programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que estén en zonas de interés ecológico (Ley

160, 1994, art. 31). La principal forma para que campesinos adquirieran tierras bajo la Ley 160 de 1994 fue la compra directa con el otorgamiento de créditos y subsidios entregados por el Estado a través de entidades financieras.

Por eso autores como Balcázar et al (2001) afirma que con la Ley 160 se introdujo el mercado de tierras para dinamizar la distribución de las mismas. Es decir, hubo un cambio en la política económica hacia un neoliberalismo en donde el Estado se abstenía de intervenir directamente y dejaba que el mismo mercado a través de la oferta y la demanda se encargaran de redistribuir la propiedad, pero con la existencia de subsidios y créditos. Un avance que se logró con la Ley 160 de 1994 fue que generó nuevos espacios para la concertación entre Gobierno y campesinos a partir de la creación de los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria. Sin embargo, según Balcázar et al (2001), el resultado de la aplicación de esta ley tampoco produjo un cambio significativo en la redistribución de la propiedad, pues ingresaron 286.939 hectáreas al Fondo Nacional Agrario y las familias beneficiarias fueron 19.397, cifras que son considerablemente más bajas que las que se dieron bajo la Ley 30 de 1988.

Luego de la Ley 160 de 1994, se expidió por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el Decreto 1300 de 2003, por el cual se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural que reemplazó al INCORA, y se promulgó la Ley 1152 de 2007, por medio de la cual se dictó el Estatuto de Desarrollo Rural, y se reformó el INCODER. Para Franco (2011), el mercado de tierras se mantuvo; sin embargo, variaron las condiciones en las que se subsidia, al ser ahora de forma total o parcial (dependiendo de las condiciones económicas de los beneficiarios) por el Estado, y la coordinación de la entidad que esta vez es realizada por el INCODER (Franco, pág.109)”.

2.2.2 El Desplazamiento, el despojo y la Restitución de Tierras.

En los párrafos anteriores se pudo encontrar como ha sido uno de los problemas que siempre ha existido un conflicto por las tierras en Colombia, para cual se han tratado de hacer a lo

largo de la historia los procesos de reforma agraria, como se pudo investigar este proceso comenzó desde la colonia hasta la actualidad, en el contexto de este ensayo bibliográfico busca la posición de varios autores e investigadores en el tema que se está tratando.

Investigando una amplia literatura documenta la trayectoria de los conflictos armados en torno al control del Estado y el acceso a la tierra. Los primeros prácticamente desde antes de la consolidación de la independencia y los segundos con la expansión de las grandes concesiones de tierras hacia la segunda mitad del siglo XIX (Bejarano, 1985)³. Como lo ilustra LeGrand, las crecientes demandas de los mercados internacionales por exportables generaron la ampliación de la frontera agraria a través de las colonizaciones y la apropiación por parte de los hacendados de baldíos, resguardos indígenas y tierras abiertas por los colonos (Villegas A, 1978), a costa de la expulsión o sometimiento de éstos y de los campesinos y de la extinción de las comunidades. La expansión y profundización de los conflictos los ha convertido más claramente en competencias bélicas por territorios. Eso ha generalizado el desplazamiento de las poblaciones afectadas. Estudios recientes hablan de cerca de 3.6 millones de personas expulsadas por causa de la violencia ejercida contra ellas durante los últimos 15 años.

Los desplazamientos por la violencia son un fenómeno de vieja data en Colombia según el informe de las zonas de reserva campesina (Fajardo M., 2006). La guerra civil de mediados del siglo pasado motivó una parte importante de las migraciones del campo a la ciudad. Al mismo tiempo, la evicción forzada de habitantes de varias regiones del país dinamizó la acelerada ampliación de la frontera agrícola producida a partir de los años sesenta.

De hecho, la legislación y la jurisprudencia colombianas han venido reconociendo la naturaleza de derechos de estas relaciones informales partiendo de la realidad del contexto colombiano y de su mayor grado de vulnerabilidad en tiempos de violencia generalizada, lo que se concluye, por ejemplo, con la interpretación de la regulación de la Protección Patrimonial, teniendo en cuenta los efectos por ésta reconocidos. Pero, la informalidad a la

³ Bejarano, Jesús Antonio. "Campesinado, luchas agrarias e historia sociales Colombia: notas para un balance historiográfico". En: González Casanova, Pablo (coordinadores). Historia política de los campesinos latinoamericanos. México: Siglo XXI Editores, 1985.

Comentado [ODJGD2]: ¿En cuál informe? Deben citarlo de alguna manera

cual se refiere la Protección va más allá: comprende tanto la posesión sobre bienes de particulares, como la ocupación⁸ sobre terrenos baldíos del Estado⁴.

Cuando se lee la Constitución Política de Colombia no introduce cambios significativos o guarda silencio. En cuanto a los campesinos, la Constitución parece haberlos olvidado. A lo largo de sus 380 artículos permanentes solo son nombrados en el artículo 64, en el que son equiparados a ‘trabajadores agrarios’⁵, lo que en realidad no corresponde a ser campesino⁶. En los artículos de transición, se les menciona en el 57 como parte de un grupo que debería participar de la construcción de propuestas al gobierno nacional en el tema de la seguridad social⁷. A diferencia de otros actores de la sociedad, los campesinos no fueron considerados como sujetos de políticas públicas específicas y, como se mencionó anteriormente, fueron equiparados ‘trabajador agrario’ olvidando muchos elementos de la condición de campesino⁸.

Como es bien sabido acorde con los informes de IGAC, Colombia cuenta con 1.141.48 km² de territorio continental y los restantes 988,000 km² a su extensión marítima; el territorio es

⁴ Tradicionalmente, la ocupación ha sido regulada como una expectativa de derecho, no obstante, la legislación en materia de protección de tierras, constituye un avance en este sentido, pues en casos muy particulares, bajo el Decreto 2007 de 2001 (y en su momento bajo la Ley 1152 de 2007), surge la posibilidad de reconocerse como derecho en la medida en que de su ejercicio se derivan consecuencias jurídicas claras traducidas en la obligación del Estado de titular el predio objeto de ocupación, obviamente con el cumplimiento de los requisitos especiales exigidos por las normas legales y reglamentarias (tiempo de ocupación, porcentaje de explotación del predio, extensión no superior a la UAF, entre otras).

⁵ Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

⁶ Resulta evidente que el campesinado colombiano nunca ha sido considerado una minoría en el sentido político, y esto explicaría el por qué su invisibilidad.

⁷ Artículo transitorio 57. El Gobierno formará una comisión integrada por representantes del Gobierno, los sindicatos, los gremios económicos, los movimientos políticos y sociales, los campesinos y los trabajadores informales, para que en un plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, elabore una propuesta que desarrolle las normas sobre seguridad social.

⁸ Por ejemplo, Wolf (Krantz, 1977) distingue cuatro características esenciales para definir el campesino productor agrícola: (ii) es propietario de la tierra y controla efectivamente el terreno que cultiva; (iii) cultiva para su propia subsistencia, pues, aunque venda parte de sus cosechas, lo hace para cubrir necesidades cotidianas y para mantener un estatus establecido (en oposición al farmer, que vende sus cosechas para obtener ganancias reinvertirlas) y (iv) son cultivadores cuyos excedentes son transferidos a grupos dominantes que los utilizan en dos sentidos: para asegurar su propio estándar de vida y para distribuir el resto a grupos de la sociedad que no cultivan, pero que deben ser alimentados, a cambio de sus bienes específicos y sus servicios. En este sentido, la Constitución olvida las dimensiones sociales, culturales, jurídicas y algunas características económicas que hacen parte de quien trabaja, vive y tiene una relación cultural y social con la tierra.

caracterizado por la diversidad de producción agropecuaria, minera, natural. Según la III Encuesta Nacional de Verificación de los derechos de la población desplazada, realizada por La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado de la Contraloría General de la República⁹, el total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar por causa del conflicto armado interno entre 1980 y julio de 2014 asciende a 6,6 millones de hectáreas, sin contar los territorios colectivos, esta cifra es equivalente al 12,9% de la superficie agropecuaria del país, despojo masivo o abandono forzado de tierras que ha afectado a 434.099 grupos familiares (Colectivo de abogados José Alvear Restrepo, 2015).

La pérdida de la tierra en contextos de violencia, afecta el derecho a la vivienda en el entendido de que el asentamiento forzado en otro lugar, dadas las precarias condiciones de la población desplazada, no ofrece garantías de una vivienda adecuada, lo que a su vez lleva a la pérdida de la seguridad jurídica de la tenencia¹⁰, pues esta situación ubica a la población en riesgo permanente de desalojo o abandono debido a su zona de llegada en sitios de alto riesgo, en condiciones de hacinamiento y con deficiencia en los servicios públicos. A lo anterior se suma el desconocimiento del derecho, lo que aumenta la vulnerabilidad.

Según las diferentes estimaciones, la cantidad de tierras despojadas se sitúa entre 6,8 y 10 millones de hectáreas¹¹. Cabe resaltar que estas cifras no toman en cuenta el despojo de tierras durante la época de la Violencia de 1948-1960 que provocó el desplazamiento de 2 millones

⁹ Contraloría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo: Primer Informe de seguimiento y monitoreo de los órganos de control a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras, 2012

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N.º.1, relativa a la presentación de informes de los Estados Partes. Tercer período de sesiones, 1989. Observaciones Generales sobre la interpretación y aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por Colombia mediante Ley 74 de 1976. Más adelante se indica que, entre los factores para determinar si una vivienda es adecuada están: la seguridad jurídica de la tenencia (en el sentido de brindar protección legal contra los desahucios, desalojos, desplazamientos, etc.), disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, adecuación cultural.

¹¹ Según cifras de la Unidad de Víctimas – proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada del 2015 son 6,8 millones de hectáreas; y son 10 millones según el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE - Catastro alternativo, estrategia contra la impunidad herramienta para la reparación integral, in Área de Memoria Histórica, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Línea de Investigación Tierra y Conflicto, El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual, julio de 2016.

de personas abandonando 400.000 parcelas¹². Asimismo, la Ley de restitución de tierras limita la reparación por despojo de tierras a hechos posteriores al 1 de enero de 1991.

Desde 1992, la Corte Constitucional ha sido muy activa en materia de tierras. En varias sentencias se declararon inconstitucionales disposiciones normativas que afectaban la propiedad agraria, expedidas por el Congreso, tal y como ocurrió con el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, el Estatuto de Desarrollo Rural (C-175 de 2009), la Ley 1152 de 2007 y, más recientemente, los artículos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la Ley 1450 de 2011, tendientes a contrariar normas de la Ley 160 en materia de adjudicación de baldíos y UAF (C-644 de 2012). Sin embargo, la Sentencia T- 025 de 2004 va más allá de declarar inexecutable o inconstitucional una política pública, pues, en un esfuerzo por lograr la protección de las personas en situación de desplazamiento, y gracias también a las presiones de la comunidad internacional, instó al gobierno de la época a tomar acciones para proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos desplazados a causa del conflicto armado y del accionar de los paramilitares.

En concordancia con lo dicho por la Corte Constitucional declaró, en su sentencia T-025 de 2004, el “*estado de cosas inconstitucional*”, reconociendo la afectación sistemática y masiva de los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado. La Corte Constitucional emitió posteriormente una serie de autos (órdenes), que conminan a las entidades públicas a adoptar medidas para prevenir y sancionar este crimen. Sin embargo, frente a la continuación del desplazamiento y a las múltiples violaciones a los derechos humanos que genera, la Corte Constitucional reconfirmó en el 2011 el estado de cosas inconstitucional.

La Corte Constitucional terminó cumpliendo, como en oportunidades anteriores, una función de desbloqueo institucional. En febrero de 2009, la Corte emitió un auto de seguimiento a la sentencia T-025 en el que hizo corte de cuentas a la política pública de atención al desplazamiento forzado (Auto 008 de 2009). Entre las políticas específicas que la Corte evaluó estuvieron la de acceso a tierras para la población desplazada, así como la de

¹² PNUD, Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano 2011.

restitución de tierras y territorios. Tras su evaluación, la Corte encontró que la política de tierras debía reformularse y, en consecuencia, ordenó que: (a) se estableciera 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; (b) se identificaran las reformas institucionales y normativas necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; (c) Se diseñara y pusiera en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.).

La Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009, recomendó el establecimiento de “un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras”, como consecuencia del desplazamiento asociado al conflicto armado interno. Lo anterior, con base en pronunciamientos de organizaciones de víctimas y organismos como la Comisión de Seguimiento que proponía expresamente la creación de una Comisión de la Verdad, que debería tener: 78. (...) una doble función: de un lado, esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado, y, de otro lado, recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos. De esa manera, ambas funciones se retroalimentarían, pues la función de esclarecimiento contribuiría a suministrar las bases probatorias de las reclamaciones de restitución, a la vez que las declaraciones de las víctimas solicitantes contribuirían a complementar los hallazgos del ejercicio de esclarecimiento¹³.”

Hay que señalar que la restitución de tierras, como una posibilidad de recuperar el derecho a la propiedad sobre un inmueble no es novedosa en el Derecho. El clásico derecho civil, con su perfil de defensa absoluta de la propiedad privada, reconoció acciones legales como la

¹³ Según los datos del Proceso Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, antes de ser víctimas de desplazamiento forzado, el 51 por ciento de los grupos familiares que componen la población desplazada obtenían ingresos mensuales inferiores a la línea de pobreza, y el 31,5 por ciento por debajo de la línea de indigencia (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, *Décimo primer informe. Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación*, Bogotá, Enero 19 de 2009).

reivindicatoria, las acciones posesorias, la acción publiciana y policivas. También el derecho penal sanciona las afectaciones de la tierra, en algunos códigos criminales se tipifica la usurpación de la propiedad. Estas disposiciones se consideran funcionales en un contexto normal de vulneraciones, pero ante violaciones generalizadas y sistemáticas, los mecanismos ordinarios no parecen ser los más útiles, en especial, porque dada la duración de los conflictos, el desplazamiento tiende a ser prolongado y esto facilita la prescripción de las acciones ordinarias y penales de defensa. Por esta razón, los estudios en la materia no reivindican mecanismos ordinarios de recuperación del derecho de dominio o posesorios, sino que, en efecto, procuran establecer mecanismos particulares para atender las demandas de la población desplazada y refugiada frente al restablecimiento de sus bienes¹⁴.

2.2.3 Abandono forzado versus despojo

Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD 2011), en Colombia se presentan cinco conflictos por la tierra, a saber: -El acceso a la propiedad rural. Este conflicto se da entre campesinos poseedores de poca tierra, o sin tierra, y terratenientes (grandes propietarios). -El alcance de las inversiones en el campo. Este conflicto ocurre entre poderosos inversionistas nacionales y extranjeros interesados en desarrollar grandes proyectos productivos, y pequeños y medianos propietarios y poseedores. -La recuperación de tierras por parte de comunidades indígenas. Este es un conflicto histórico de los indígenas por reconstruir sus territorios. Para lograrlo se enfrentan a grandes y medianos propietarios, al Estado como poseedor de baldíos y de zonas de reserva, y a comunidades campesinas y afrocolombianas. -El reconocimiento estatal de los derechos colectivos de afrocolombianos. Estas comunidades buscan que el Estado reconozca sus derechos históricos sobre el territorio. -El despojo y el abandono forzado. Este conflicto ocurre entre propietarios, poseedores y

¹⁴ Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado, *Décimo primer informe, Cuantificación y Valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación*, Bogotá, enero 19 de 2009.

ocupantes que han sido despojados o forzados a abandonar sus tierras por la acción de grupos armados ilegales y élites aliadas¹⁵.

En el informe de INDEPAZ declara que el abandono de tierras y patrimonio por desplazamiento forzado es una forma particular en la cual la persona o familia ha sido obligada por una acción violenta, directa o indirecta, a dejar sus bienes, perdiendo el dominio, control, usufructo y acceso para su disfrute. El abandono se distingue del despojo cuando se acompaña del traspaso de la propiedad, posesión tenencia o expectativa de titulación a un tercero que se provecha del hecho o del contexto del desplazamiento forzado para reclamar derechos sobre el predio o los bienes (González Posso, 2011).

El desplazamiento forzado elimina la libre disposición y acceso, y despoja del usufructo de manera transitoria o definitiva. Además, el abandono forzado es muchas veces la antesala del despojo por usurpación o la disputa de la propiedad o titularidad del derecho al predio.

“En septiembre de 2011, un informe de la Superintendencia de Notariado y Registro señalaba lo que era un grito a voces en las comunidades del Urabá: paramilitares y negociantes lograron quedarse con cerca de 41.790 hectáreas de tierra de forma fraudulenta, a través de la ayuda de notarios y funcionarios públicos.

Las circunstancias de violencia generalizada y conflicto armado interno que han determinado el impacto directo del desplazamiento forzado en la mayoría de las zonas rurales del país, permiten identificar situaciones de usurpación de derechos sobre predios abandonados sólo en una proporción incierta, pues la continuidad de riesgos y amenazas han impedido o desestimulado el usufructo del predio o del activo. Riesgos que también pueden traducirse en coacción contra familiares o vecinos que no se desplazaron.

La impunidad frente al abandono forzado y el despojo de tierras es generalizada. Según la Corte Constitucional, de cada 200 casos, menos de uno llega a la etapa de acusación – o sea más de 99,5% de impunidad. En su informe de noviembre de 2012, la Oficina de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (CPI) consideró que existe una “*base razonable*” para

¹⁵ PNUD. 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH, PNUD.

creer que crímenes de lesa humanidad han sido cometidos por los actores del conflicto armado, entre los cuales desplazamientos forzados. Frente a esta situación, la Oficina de la Fiscalía de la CPI anunció que los procesos judiciales relacionados con el desplazamiento forzado estarán entre los elementos en los cuales centrará su examen preliminar sobre Colombia¹⁶.

Teniendo en cuenta lo que dice la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia (Ley 1448 del 10 de junio de 2011) la cual anuncia que reconocerá la titularidad legal de las tierras a las víctimas del desplazamiento forzado que son reclamados por estas, se alcanza a visualizar que contiene muchas limitaciones y de no ser implementada imparcialmente, podría, como lo destacó la OACNUDH “*tener un efecto revictimizador*” y “*convertirse en un instrumento de legalización del despojo, en lugar de proporcionar justicia a las víctimas*”¹⁷.

Uno de los aspectos positivos de la ley fue la inversión de la carga de la prueba, figura que establece que le corresponde a quien posee el predio reclamado por la víctima el deber de demostrar que su posesión no tiene origen en un despojo. A través de la inversión de la carga de la prueba se reconoce que la víctima carece de recursos para recaudar y aportar las pruebas para demostrar su titularidad de la tierra.

Efectivamente la informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia es alta. Según una investigación de la Universidad de los Andes, “*la informalidad total asciende (...) a 32,8%*”^{xxv}; sin dejar a un lado la inversión de la carga de la prueba dado que desapareció con la creación del decreto 4829 de 2011 y fue reemplazada porque simplemente indica que el Estado podría ayudar a la recolección de pruebas. Ese cambio – apoyado por el Ministro de

Comentado [ODJGD3]: Esta parte tiene una mala redacción gramatical, favor mejorar

¹⁶ Informe de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (CPI), Examen preliminar de Colombia, noviembre de 2012

¹⁷ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 31 de enero de 2012, A/HRC/19/21/Add.3

Agricultura¹⁸ - es muy preocupante y conlleva a una desprotección de los derechos de las víctimas.

El artículo 99 de la Ley de Víctimas y Restitución de tierras limita la restitución de tierra en caso de presencia de proyectos agroindustriales en la tierra de las víctimas. En estos casos, las víctimas no tendrán la posibilidad de regresar a su tierra, el proyecto agroindustrial tendrá prioridad sobre el derecho al retorno xxvii. Como lo señaló el Informe de Seguimiento a la ley realizado por los órganos de control colombianos, cuando se presente esta situación, “*es posible que el beneficiario de la restitución termine por aceptar los términos que le establezca el tercero y la situación derive en una re-victimización*”¹⁹.

Es importante resaltar que se habla de restituir únicamente 2 millones de hectáreas desde el gobierno nacional, pero el espectro de territorio despojado es de entre 6,6 y 10 millones²⁰ cifras que son inversamente proporcionales y no están garantizando la completa restitución de las tierras a quienes verdaderamente tienen el derecho del uso y del goce de éstas dejando una gran desigualdad económica y social.

2.2.4 Familias despojadas de sus tierras

A diciembre de 2016, la Unidad administrativa de Restitución de tierras había registrado 31.111 solicitudes de restitución, correspondiente a 2.246.664 de hectáreas²¹. Sin embargo, según la organización Forjando Futuro (premio Nacional de Paz 2012) en un año de vigencia

Comentado [ODJGD4]: Esta parte se puede colocar como un título de capítulo, subtítulo de este capítulo, o aparte especial de este ensayo

¹⁸ Apartes del libro "Política Integral de tierras, un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad agraria". Juan Camilo Salazar, ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Págs. 7, 8 y 9, noviembre de 2011.

¹⁹ Contraloría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo: Primer Informe de seguimiento y monitoreo de los órganos de control a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras, 2012

²⁰ Según cifras de, respectivamente, Acción Social – proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada del 2005; y del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) para 2007, in Área de Memoria Histórica, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Línea de Investigación Tierra y Conflicto, *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*, julio de 2009

²¹ Unidad de restitución de tierras – Ministerio de agricultura y desarrollo rural, Solicitudes de ingreso al registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, 27 de diciembre de 2012

de la ley 1448 se ha restituido menos del 1% de la tierra reclamada por las víctimas en el país (correspondiendo a 33 predios por un total de 162 hectáreas)²².

Hasta la fecha los casos presentados como emblemáticos por la Unidad de restitución, son en realidad procesos de titulación, mas no de devolución de tierras despojadas. Si bien es difícil tener acceso a las cifras exactas de restitución de tierras dentro del marco de la Ley de Restitución de tierras, los datos al final del año 2015 muestran resultados muy relativos.

El informe de seguimiento también destaca la falta de participación de las organizaciones de víctimas. *“La coordinación del sistema no puede implicar la ausencia de una participación sustantiva tanto de los entes territoriales como de las organizaciones de víctimas. La participación no es solamente una cuestión de legitimidad política del proceso, sino que es un aspecto vital para el éxito de la implementación de la política, pues permite incorporar una perspectiva diferencial tanto a nivel territorial como poblacional que es fundamental.”*

Varios autores han analizado la relación que existe entre abandono y pérdida de la titularidad del derecho a la tierra destacando como un factor importante la precaria formalización. Reyes (2009) anota que “el despojo masivo que ocurrió en algunas regiones importantes del país revela una ruptura profunda del régimen de propiedad territorial, cuya debilidad estructural es la precariedad de los títulos de propiedad de la población campesina y el monopolio de las mejores tierras (Reyes, 2009)”.

CAPITULO III

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y RESTITUCION DE TIERRAS

3.1 La restitución de tierras frente al desplazamiento forzado.

²² Forjando Futuros, “En un año de vigencia de la ley 1448 se ha restituido menos del 1% de la tierra reclamada”, Diciembre 2012

Con la Ley 387 de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”, se establecen medidas importantes para proteger los derechos sobre la tierra de las víctimas de desplazamiento forzado. La declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento, o de su ocurrencia por causa de la violencia, y la identificación de propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, dentro de la respectiva zona de conflicto, se constituyeron en herramientas importantes para evitar que la enajenación de la propiedad se efectuara en condiciones de aprovechamiento económico de la situación de desplazamiento, o mediante actuaciones ilegales.

Entre las medidas adoptadas por esta ley y su Decreto reglamentario, el 2007 de 2001, se destacan aquellas encaminadas a la protección patrimonial de las víctimas, las cuales tienen por objeto la salvaguarda de la relación jurídica (de propietario, poseedor, tenedor u ocupante de baldío) con las tierras que fueron despojadas y/o abandonadas con ocasión del conflicto, por grupos armados ilegales.

Posteriormente, con los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 al cumplimiento de dicha sentencia, la Corte delimitó con más detalle los principales objetivos que debería perseguir la política pública de restitución de tierras²³: Así por ejemplo, sostuvo que estos consistían en i) contar con un mecanismo para esclarecer la verdad sobre la magnitud del despojo; ii) adoptar las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras

²³ En relación con la prevención del desplazamiento forzado, la Corte estableció que se debería conformar un sistema que “(i) funcione en el marco de una política pública de prevención de violaciones de derechos humanos, (ii) cuente con recursos adecuados que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional; (iii) permita un seguimiento permanente de la dinámica del desplazamiento, de la evolución del conflicto armado y de otros factores de alteración del orden público y de seguridad ciudadana que incidan en el desplazamiento forzado; (iv) supere el análisis puramente coyuntural activado por los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo; (v) establezca mecanismos y protocolos técnicos para desvirtuar objetivamente los informes de riesgo; (vi) permitan mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, aunque no se declare la alerta temprana; (vii) cuente con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, que tenga en cuenta otros sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado y el orden público y sobre violaciones de derechos humanos, de tal manera que sea posible establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento; (viii) facilite la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del Estado para el mantenimiento del orden público; (ix) retroalimente el sistema de protección individual a líderes y personas desplazadas a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia; y (x) de una Respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emita el CIAT” (Auto 08, 2009).

ocurridos en el marco del conflicto armado; iii) identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; iv) diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.) (Auto 08, 2009)²⁴. De igual forma, la Corte estableció que las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra, tienen un derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición del mismo; en ese mismo sentido se adujo que debido al carácter reforzado de este derecho, la acción de tutela se constituía en un mecanismo idóneo para lograr su exigibilidad, con lo cual se enfatizó en su naturaleza constitucional (Sentencia T-821, 2007)²⁵.

Basándose en el autor Arcía Amado (2012) en su obra Teoría de la tónica jurídica, para el casos de reforma agraria y como ha influido para los desplazados forzados internos, como se puede describir, poseen un amplio espectro legislativo y normativo que regula las etapas de la reforma agraria que intervienen ante los casos de prevención, atención y terminación del desplazamiento, pero, que en la realidad se convirtió más en un obstáculo que en una

²⁴ A renglón seguido, la Corte planteó que “La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento” (Auto 08, 2009).

²⁵ Por ejemplo, en la mencionada Sentencia T-821 de 2007 la Corte Constitucional evidencia la correspondencia entre el derecho a la restitución de tierras y la reparación integral, así como de su fundamento común en las normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad y del derecho internacional de los derechos humanos: “Ciertamente, 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. Como bien se sabe, 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)” (Sentencia T-821, 2007).

solución. Como lo logró demostrar la Corte Constitucional, las instituciones encargadas de brindar la atención en cada una de las etapas, no cuentan con la capacidad efectiva y coordinada para atender la situación de crisis humanitaria de los desplazados lo que derivó en una intervención estructural del juez constitucional (Arcía Amado, 2012).

Las unidades de análisis fueron los documentos encontrados, ubicados y obtenidos, que se seleccionaron a partir de la aplicación de criterios de temporalidad: los referidos al desarrollo de acciones de reforma agraria en Colombia especialmente para los casos de desplazamiento forzado colombiano a partir de la adopción la Ley 1448 de 2011. La unidad de análisis en la fase de examen jurisprudencial, fueron las sentencias y autos proferidos por la Corte Constitucional colombiana en seguimiento o relación con la sentencia hito.

Comentado [ODJGD5]: Esto está mal redactado, no se entiende la idea del párrafo

3.2 Marco Constitucional y legal.

Desde antes de la consolidación de Colombia como Estado nación, la problemática de las tierras había marcado nuestro devenir, durante la colonia este problema se solucionó con la creación de resguardos indígenas, lo que en realidad significó el encerramiento y la minimización de las poblaciones nativas, tiempo después y como consecuencia de la independencia se evidenció un aumento exponencial en los cultivos de productos de exportación como lo fue el tabaco la quina y el añil, aumentando de esta forma el número de trabajadores y también la demanda de tierras contribuyendo así al problema de materia de tenencia y acumulación de estas mismas es decir el aumento de los minifundios.

Con el transcurso del tiempo, por medio de las leyes se propuso legalizar la adjudicación de las tierras baldías para la producción agraria y así evitar la acumulación de predios y se comenzó con la exponencial ley 110 de 1912 que por medio de esta se redujo la adjudicación individual de 5000 a 2500 hectáreas como así mismo la ley que es objeto de estudio de esta investigación, la ley 200 de 1936 la cual declara que la propiedad debe cumplir una función social, por su parte, la ley 160 de 1994 tiene origen en el periodo presidencial de Cesar Gaviria y se determina sobre el supuesto de que la reforma agraria orientada por el Estado, ley primera de 1968 había sido ineficiente en la realización de sus objetivos; surge en el

contexto del narcotráfico en donde el principal problema hasta entonces era el control y la delimitación del territorio agrícola colombiano, tenía como objetivos promover el acceso progresivo a la propiedad de tierras de los trabajadores agrarios con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de la población campesina.

La creación del Sistema Nacional de reforma agraria incluiría la adquisición y adjudicación de tierras por medio de la institución del INCORA, la capacitación campesina e indígena por medio del SENA, los servicios sociales básicos, la investigación por medio de CORPOICA, el mercadeo por medio de IDEMA y la financiación.

La creación del Fondo Nacional Agrario estaba constituido por los recursos de la nación, bonos agrarios que el gobierno emitiría y propiedades que el INCORA obtuviera, también la creación de zonas de reserva campesina como áreas seleccionadas por la junta directiva de INCORA las cuales serían áreas geográficas delimitadas con el estado en donde se adjudicarían baldíos con el propósito de ordenar la población y cerrar la frontera agraria, esta importante figura fue creada con respuesta a las demandas de sectores campesinos que le exigían al estado titulación colectiva y la protección de sus formas de vida.

El establecimiento de subsidios para la compra de tierras administrados por el INCORA, otorgaría subsidios del 70% y el campesino aportaría un 30% en créditos o en recursos propios; por primera vez se evidenció una focalización hacia los beneficiarios con una selección de criterios específicos, campesinos sin tierra, madres cabeza de hogar y pobreza extrema.

La declaración de la constitución de 1991, fue una ventana de oportunidades que permitió que la ley 160 de 1994 fuese promulgada porque en ésta se estipula el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de tierras de los trabajadores campesinos y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos y asistencia técnica y empresarial.

Esta constitución, también permitió la participación de nuevos actores como en el caso lo fueron las comunidades indígenas y los representantes políticos a favor de la ley. Es por eso que en consecuencia había una coyuntura por la cual atravesaba Colombia en materia de

diálogos de paz entre el gobierno y las FARC; y es donde se le da inicio a la ley de víctimas y restitución de tierras por lo cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

La ley 1448 del 2011 tiene como objetivo establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en beneficio de las víctimas del conflicto armado dentro de un marco de justicia transicional que posibilite a hacer efectivo el goce de los derechos de la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición, debido a que la implementación en un proceso complejo es difícil utilizar un enfoque top-Down o Bottom-Up dado que la política pública de tierras de reforma agraria ha evolucionado a través de los diferentes cambios de gobierno que se han dado en el país, es por eso que el mejor enfoque que se puede dar es el mixto ya que el tipo de decisiones y el manejo de organizaciones tienen algunas pero no todas las propiedades tanto del enfoque top-Down como del enfoque Bottom-Up.

Con respecto del enfoque top-Down al inicio de la implementación se evidencia una visión prospectiva en cuanto al objetivo de la política pública ya que se buscaba lidiar el futuro de las condiciones de ingreso y la calidad de vida de la población campesina al acceso progresivo de la propiedad de la tierra. Otro aspecto que vemos en el enfoque top-Down es la creación de las organizaciones del Sistema Nacional de Reforma Agraria pero durante el desarrollo de la implementación, se puede ver cómo va teniendo características del enfoque Bottom-Up; tales como la adquisición de un aprendizaje colectivo de las instituciones en tanto se busca mejorar la capacidad de la ejecución de las organizaciones consumando unas y creando otras para su mayor especialización.

Con respecto a las coaliciones políticas, hay que tener en cuenta que la ley 160 de 1994 fue una política de mercado asistido de tierras en donde los criterios de selección a los que se aplicaba la ley, no incluía a las personas desplazadas por la violencia. La coalición de la mesa de unidad nacional liderada por el partido liberal, buscaba precisamente beneficiar con la restitución de tierras a las personas desplazadas víctimas del conflicto armado.

Ahora bien, con la finalidad de explicar la identificación de negociación y de información referentes a la política pública de restitución de tierras en el país es de suma importancia señalar cuales son los factores que se confrontan a la hora de tomar decisiones y cuáles son sus interés.

Identificamos primeramente que existen dos bloques de actores, el primer bloque está conformado por el gobierno y su gabinete además de las organizaciones institucionales, y por otro lado se puede ubicar el sector campesino; en cuanto al caso de la ley 1448 de 2011 las víctimas del conflicto armado.

Podemos analizar que la ley 1448 de 2011 tiene objetivos claros ya que se ve la importancia de tener una regulación, un control y un desarrollo en cuanto al tema de la retribución y restitución de tierras en el país. Igualmente la aplicación de esta política pública tiene un complemento flexible como lo es la diversidad de actores que intervienen e intervinieron en la construcción y consolidación de la misma, la participación de estos actores es bastante relevante porque cada uno de ellos expone su punto de vista para el mejoramiento y la implementación de sus ideas de la mejor manera posible el problema de fondo que se presenta en el país.

La implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras, en especial en el ámbito de tierras, se muestra un desarrollo a los largo de años; exitoso y se comprueba en cada uno de los informes trimestrales de los años siguientes al establecimiento de la ley, la unidad nacional de restitución de tierras han venido presentando de manera abierta y publica. Todo lo anteriormente explicado pone en evidencia como dicha ley toma como base principios fundamentales planteados en la ley 160 de 1994 con respecto a los mecanismos por medio de los cuales se ejecutan diferentes programas para una equitativa retribución de tierras en la nación y la restitución de una serie de derechos fundamentales a las víctimas del conflicto armado y su enfoque son las víctimas y no al problema en general del agro y la tierra poniendo en evidencia una pequeña brecha en los objetivos de las leyes anteriormente promulgas.

El Artículo 64° de la Constitución Política de Colombia establece que “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”

Dando un adecuado acceso a la tierra para los trabajadores agrarios, se busca promover el desarrollo económico y social del sector agropecuario, acompañado de una tenencia segura de la propiedad de la tierra, con el fin de buscar un clima de inversión adecuado, así como mejores condiciones para el acceso a los mercados de crédito a la población rural.

En un contexto de conflicto como el que ha afrontado el país, el Estado ha incorporado a la política de restitución de tierras el enfoque propio de la justicia transicional, de acuerdo con el cual pretende el logro de la realización de los derechos de las víctimas reconocidos por el ordenamiento jurídico y las garantías que al respecto ha venido consolidando el derecho internacional de los derechos humanos, en especial esas medidas para lograr la “igualdad de armas”.

En la ley, se aprobó finalmente la definición de abandono y se distinguió del despojo (artículo 76 de la Ley 1448/2011), pero se mantuvo la vinculación entre restitución y despojo como lo prioritario como se observa en el artículo 72 de la misma Ley. En lo relativo a la distinción entre despojo y abandono el mencionado artículo reza: Artículo 74. Despojo Y Abandono Forzado De Tierras. *Se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia. Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75 de la ley 1448 de 2011*

Comentado [ODJGD6]: Considero que por respeto a la citación de normas, debería colocarse esto en cursiva

El artículo 76 de la misma ley mantiene estas definiciones cuando hace alusión a la creación de un “Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente” como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. Pero en el artículo 72 se regula la respuesta al despojo, pero no existe una formulación expresa similar en lo relativo al abandono: El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente.

Las acciones de reparación de los despojados son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación. En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de pro- piedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación. La restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso.

El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley. En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado²⁶.

Para efectos de la restitución es necesario tener en cuenta que estas deben acompañarse de medidas de estabilización y prevención, puesto que tanto el retorno como la reubicación deben hacerse de forma voluntaria, en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad; y en un marco de “prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones

²⁶ En: <http://www.leydevictimas.gov.co/documents/10179/19132/completo.pdf>, Ley 1448 de 2011.

de las personas desplazadas”, tal como se dispone en los numerales 4° y 6° del artículo 73 de la Ley en mención.

CONCLUSIONES.

De acuerdo con lo analizado en este trabajo, se debe propiciar un debate académico, reflexivo, crítico y commensurable sobre políticas tendientes a que las tierras improductivas, sean objeto de intervención para que cumplan su objetivo de carácter social y constitucional.

Que esas políticas sean el resultado de un proceso transparente, si es el caso con una comisión de expertos y la participación de universidades, y no las pretensiones de algunos pocos con intereses particulares y ventajistas, sino las decisiones de un país democrático e incluyente.

Teniendo como punto de referencia la Ley 200 de 1936 esta tuvo como objeto corregir la problemática del dominio y la concentración de la propiedad rural, estableciendo la extinción de dominio de terrenos baldíos y de esa forma contribuir a legalizar tierras sobre las cuales no era clara la propiedad, al tiempo que facilitó la adquisición de parcelas por parte de los arrendatarios y la legalización de la posesión de los colonos, teniendo como base la función social para el uso económico, y también el reconocimiento de los derechos de los trabajadores rurales al dominio de la tierra pero desafortunadamente esta ley se quedó corta en sus objetivos porque la importancia de esta no era conforme a los derechos fundamentales e inherentes a las personas sino únicamente a la distribución de la tenencia de la tierra y su posesión dejando a un lado si era justo o no para quien tenía que adjudicarse.

La ley 1448 de 2011 por su parte, cumple con una prerrogativa fundamental y un deber del Estado Colombiano de proporcionar políticas en favor de los derechos de las víctimas. Con este marco jurídico, se restituye la tierra, se reconoce a víctimas de distintas formas de victimización, se afirma la existencia de un conflicto armado, y se cuenta con un poder simbólico al evidenciar la existencia de una problemática, de unas víctimas que deben ser reparadas. La ley consagra medidas de reparación integral: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, además, contempla la creación de un centro de la memoria como medida de satisfacción, y medidas de reparación colectiva, entre otros, pretendiendo que la reparación no se reduzca a la compensación económica. Con la evolución legislativa que ha tenido el país, el nuevo horizonte apunta a una reforma integral que busque la articulación en el concepto social, económico, político, ambiental y un gran acuerdo nacional contra todos los flagelos relacionados con la tenencia de tierra. El enfoque integral debe incluir aspectos como acceso al crédito, la sociabilidad, asistencia a necesidades básicas del campesino, calidad de vida de los campesinos y la productividad de los suelos.

De esta forma podemos evitar que los factores que causan la concentración de la tierra, vuelvan a concentrarse nuevamente

En el entendido que la ley 1448 de 2011 está próxima a perder su vigencia, se concluye entonces que si bien es cierto ha arrojado resultados positivos en algunos casos, aún otros están en proceso de culminar, pero que no es claro si logran todas las víctimas ser restituidas a través de dicho procedimiento, o si aún es necesario que de la través la Agencia Nacional de Tierras se cumpla con estos fines.

No es claro que todas las víctimas de despojos hayan reclamado sus derechos, especialmente en sectores donde aún hay presencia fuerte de grupos al margen de la ley, que les impida por temor a sus vidas, que lo hagan y se pueda cumplir con los principios constitucionales en todo el territorio colombiano.

BIBLIOGRAFÍA