



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía  
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

[semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)

[www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)

---

## **Estatuto rural: la institucionalización del despojo**

**Héctor Mondragón**

**Asesor de Convergencia Campesina, Negra e Indígena**

El derecho de propiedad en Colombia ha sufrido una modificación de fondo como resultado del desplazamiento forzado de 4 millones de personas y la legislación que intenta institucionalizar el despojo de sus tierras.

La propiedad estaba legitimada frente al fraude y la violencia con una normatividad que se nutría de cinco fuentes:

1. El derecho romano antiguo;
2. El derecho español colonial y sus títulos originarios;
3. El Código de Napoleón;
4. Las leyes de la independencia que anularon las apropiaciones ilegítimas;
5. La concepción de la propiedad como función social.

Desde 1991 se agregó a estas bases del derecho de propiedad su función ecológica y el derecho al reconocimiento de los territorios de los pueblos indígenas y comunidades negras.

En contravía de la Constitución y en concordancia con la realidad de la violencia rural, el desplazamiento forzado, el despojo de tierras y el proceso de acelerada concentración de la propiedad de la tierra se ha producido un conjunto normativo, que en primer lugar buscó utilizar y estirar al máximo figuras del derecho romano y napoleónico y finalmente establecer nuevas figuras que terminaron por establecer una nueva concepción de propiedad destinada a legalizar el despojo. Las leyes siguieron a los hechos y tratan de convertir en derecho lo que era crimen. Este conjunto normativo está configurado así:

La ley 791 de 2002 redujo a la mitad los términos para la prescripción ordinaria y extraordinaria.

La ley 152 de 2007 asignó los programas de tierras para desplazados a Acción Social, entidad que advirtió al Congreso que no podía asumir esas funciones y solicitó al Presidente de la República vetar los artículos respectivos de la ley.

El artículo 138 del Estatuto Rural, ley 1152 de 2007 aplicado en conjunto con el artículo 178 de la misma ley que deroga lo dispuesto al respecto por el artículo 3 de la ley 200 de 1936, validan los títulos no originarios del

estado registrados entre 1917 y 2007, con lo cual facilita la solución de los litigios de tierras a favor de los desplazadores, no solamente de la violencia reciente, sino de la acaecida entre 1946 y 1958. El artículo 138 hace parte del capítulo sobre clarificación de propiedad, función que se traslada del Incoder a la Unidad Nacional de Tierras Rurales, que al aplicarlo podrá consagrar legalmente el despojo, no solamente de propiedades de los desplazados, sino de baldíos nacionales

El artículo 178 de la ley 1152 de 2007, al derogar lo dispuesto por la ley 200 de 1936, deja expuestos a los pequeños propietarios a la extinción de dominio de predios incultos. Aunque el desplazado pueda evitarla demostrando que hubo fuerza mayor, le corresponde la carga de la prueba y en las zonas del país donde no puede retornar aun, puede perder su propiedad en manos del propio estado. Paradójicamente el artículo 72 de la misma ley permite a los grandes propietarios, de más de 10 unidades agrícolas familiares, evadir la extinción de dominio de predios incultos.

Aunque por iniciativa de las organizaciones campesinas y de la Procuraduría General de la Nación la ley 1152 de 2007 estableció que la condición de desplazado suspende los términos de la prescripción, la carga de la prueba corresponde al desplazado y no a quien pretende la prescripción, con lo cual el derecho del desplazado queda anulado si no se presenta a hacerlo valer, lo cual en muchos lugares es aun imposible.

El artículo 72 de la ley 1152 de 2007 restringe la posibilidad de declarar como Reservas campesinas, solamente a “aquellas áreas geográficas donde predominen tierras baldías”, con lo cual despoja a los pequeños propietarios campesinos del derecho que tenían de acogerse a la figura de Reserva Campesina como una forma de prevenir el desplazamiento forzado y especialmente como forma de evitar el despojo de sus tierras.

El artículo 123 de la ley 1152 de 2007 prohíbe constituir, ampliar o sanear resguardos indígenas en la región del Pacífico y la cuenca del Atrato, área de intenso desplazamiento forzado y donde el riesgo de desplazamiento tiende a incrementarse. Además permite a cualquier municipio, distrito o departamento establecer la misma prohibición, con lo cual impide a los indígenas proteger sus tierras al darles la condición de inalienables, inembargable e imprescriptibles.

El artículo 121 exige a los pueblos indígenas nómadas, seminómadas y horticultores itinerantes, contrariando el artículo 14 del Convenio 169 de OIT, establecerse “regular y permanentemente” para que sus derechos de propiedad territoriales sean reconocidos. Uno de estos pueblos, los Nukak, están en este momento forzados al desplazamiento y aunque la mayoría del su territorio fue reconocido como Resguardo en 1993 y 1997, el cambio de norma impide ampliar el resguardo al área de caño Cumare, donde actualmente son víctimas de la acción de grupos armados ilegales. Otros pueblos seminómadas y de horticultores itinerantes sin Resguardo quedan en riesgo.

Los artículos 126 131 y 35 de la ley 1152 de 2007 trasfieren a la Agencia Presidencial para la Acción Social las competencias del Incoder para otorgar subsidios, permutar o adquirir, tierras y mejoras, para su

adjudicación a la población afectada por el desplazamiento forzado. Al respecto el Director de Acción Social, doctor José Alfonso Hoyos, se dirigió a los representantes ponentes del proyecto de ley explicando la imposibilidad de que la entidad que dirige pudiera hacerse cargo de estas funciones que requieren abogados, topógrafos y técnicos agropecuarios. Una vez aprobada la ley por el Congreso, el 4 de julio de 2007, el doctor Hoyos solicitó al Presidente de la República objetar estas disposiciones argumentando la regresividad de las mismas, en uso de las facultades que le confieren los artículos 165 a 167 de la Constitución, pero a pesar de la calificación de quién hacía la solicitud, el Gobierno expidió la ley.

La ley 1182 de 2008 “por la cual se sana la falsa tradición” puede afectar igualmente a los desplazados si no se hacen presente ante el juez que va legalizar las escrituras mediante las cuales alguien ha adquirido ilegalmente las propiedades de más de 20 hectáreas. La protección para los desplazados no se incluía en el proyecto de ley original, de iniciativa de un congresista pero avalado por el llamado del gobierno a discutirlo en sesiones extraordinarias. Este proyecto que había sido archivado dos veces ante los debates de los opositores que lo señalaban como atentatorio contra los derechos de los desplazados, fue finalmente aprobado incluyendo una protección insuficiente, pues el juez puede validar la falsa tradición si alguien no demuestra que hubo desplazamiento forzado, en lugar de que el pretendiente deba demostrar que no hubo coacción.

Este conjunto de normas configura pues un **conjunto altamente regresivo** en cuanto a la normatividad agraria y la prevención del desplazamiento forzado y los derechos de los desplazados a la tierra, la restitución de sus bienes y la reparación y constituyen al mismo tiempo un intento de institucionalizar el despojo de las tierras de los desplazados, con lo que acentúan el estado de cosas inconstitucional y lo elevan a la categoría de ley.

Ese conjunto regresivo contrarresta la progresividad de las normas de protección de los desplazados y prevención del desplazamiento, que se venía estableciendo desde la ley 397 de 1997, continuada, así fuera de manera contradictoria, por los decretos 2007 de 2001 y 250 de 2005 y la ley 962 de 2005.

Este conjunto regresivo contrarresta además las propias normas establecidas en la ley 1152 de 2007 para proteger a los desplazados y prevenir el desplazamiento, algunas de las cuales ya estaban presentes en la legislación anterior. El registro de los predios y territorios abandonados a causa de la violencia que debía llevar el Incoder, se trasfiere a la Superintendencia de Notariado y Registro, sin que se haya clarificado si esa entidad podrá cumplir esa tarea.

La congelación de la propiedad y posesión en las áreas protegidas tras un trámite que demuestre que se hayan amenazadas de desplazamiento o que han ocurrido desplazamientos forzados, se ven burladas, porque mientras las notarías y oficinas de registro de instrumentos públicos son notificadas, funciona la Unidad Nacional de Tierras Rurales para ejecutar las llamadas **clarificaciones de**

**propiedad**, las cuales se harán de acuerdo con la norma del artículo 138 que valida escrituras fabricadas. Estas clarificaciones serán realizadas por una entidad que ni siquiera será notificada de las situaciones de desplazamiento, a pesar de que los procesos de clarificación de propiedad han estado íntimamente ligados a desplazamientos forzados, cual fue el conocido caso de la hacienda Bellacruz en La Gloria y Pelaya, Cesar, en litigio entre los campesinos y la familia Marulanda Grillo y en la cual el proceso de clarificación fue resuelto por el Incora en contra de los Marulanda Grillo, mediante resoluciones 01551 del 20 de abril de 1994 y 01125 del 13 de marzo de 1996, debido a las normas que exigían títulos originarios del estado. Según esas resoluciones:

*Los predios rurales denominados “Potosí”, “Caño Negro”, “Los Bajos”, “San Simón”, “Venecia”, “María Isidra” y “san Miguel”, ubicados en jurisdicción del municipio de La Gloria, departamento del Cesar, e integrantes del que, en mayor extensión conforma el predio rural “Hacienda Bellacruz”, no tenían título suficiente para acreditar el dominio privado, por considerar que su tradición no era anterior a 1917.*

La demanda contra estas resoluciones fue rechazada por el Consejo de Estado el 28 de julio de 1996. Las 280 familias campesinas que ocupaban los predios sometidos a clarificación de propiedad habían sido desplazadas por la fuerza la noche del 14 de febrero de 1996. El incendio de las escuelas, el asesinato de líderes y familiares de ellos impusieron finalmente el desplazamiento y hasta el presente los desplazadores siguen en posesión de los predios, aunque uno de los Marulanda Grillo que se hizo comandante paramilitar está preso y el ex ministro de Agricultura, ex representante a la Cámara y ex embajador ante la Unión Europea, Carlos Arturo Marulanda Grillo fuera también sindicado por estos delitos, sin que pudiera ser procesado debido a que fue remitido por España en extradición, pero únicamente por haber arrendado en su beneficio instalaciones de propiedad de Colombia en Bruselas, dado que los jueces españoles consideraron que ese país no estaba tipificado el delito de paramilitarismo. Tal vez pueda considerarse este el primer caso de sindicación de parapolítica.

El caso Bellacruz es apenas un ejemplo de cómo la modificación normativa operada institucionaliza el crimen, lo convierte en ley y permite desaparecer los derechos de los desplazados.

Ahora, según el párrafo 1 del artículo 28 de la ley 1152 de 2007, La Unidad Nacional de Tierras Rurales tiene apenas dos años de plazo para resolver la multitud de clarificaciones de propiedad que el Incoder absurdamente represó hasta que se modificaron las normas. En este plazo es entonces probable una masiva acción de legalización del despojo de muchos desplazados, tanto propietarios de predios, como anteriores poseedores de baldíos nacionales que verán los mismos reconocidos como propiedad privada.

En este punto se trata no solamente del litigio entre desplazadores y desplazados, sino de un litigio histórico entre quienes en Colombia se han apropiado de tierras

mediante actuaciones de funcionarios corruptos en las Notarías y Oficinas de Registro, de una parte, y los intereses de la Nación y los legítimos propietarios de la otra. La Corte Suprema de Justicia dictaminó dos sentencias memorables al respecto: la primera el 15 de abril de 1926 con ponencia del magistrado Luis Felipe Rosales y con el voto favorable de sus compañeros de sala, los magistrados Julio Luzardo Fortoul y Francisco Tafur y la segunda el 26 de mayo de 1934 con ponencia del magistrado Enrique Becerra, según las cuales y en virtud de lo dispuesto por el artículo 44 del Código Fiscal, ley 110 de 1912, se presume baldío bajo el dominio de la nación todo predio del cual un particular no demuestre dominio mediante un título originario del Estado.

Si el terreno se presume baldío, el campesino que lo posee no puede ser lanzado por un presunto propietario que solamente exhiba escrituras fabricadas en una notaría. Por otra parte, quienes detentan títulos originarios del Estado, como los colonos a los cuales el Estado ha adjudicado en propiedad un baldío, o actualmente los resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras constituidos o ampliados por el Incora o Incoder, pueden estar seguros de que su derecho no se verá burlado por quien alegue una escritura fabricada antes de la constitución de la propiedad colectiva. De manera que los derechos de la nación protegen a la vez al colono campesino, al indígena y al afrocolombiano.

Si bien los artículos 2 y 3 de la ley 200 de 1936 mediatizaron las importantes sentencias de la Corte Suprema, mantuvieron la presunción de ser baldío un terreno no poseído y fijaron el 19 de febrero de 1917 la fecha límite para el debido registro de títulos no originarios del Estado que pudieran ser prueba de propiedad en cualquier caso y no sólo cuando se tratara de saber si un predio es o no baldío. La ley 160 de 1994 no derogó expresamente estas normas y como lo afirmó el Consejo de Estado en auto del 28 de junio de 1996 la supuesta derogatoria es "*discutible por lo demás*". La ley 1152 de 2007, en cambio y teniendo en cuenta toda la jurisprudencia y la realidad social, opera un cambio totalmente regresivo en cuanto al establecimiento de la propiedad, de manera que no solamente deroga lo dispuesto en la ley 200 de 1936, sino deja golpear lo dispuesto en el Código Fiscal de 1912 y lo interpretado por la Corte Suprema al respecto.

La regresiva conjunción de los artículos 138 y 178 de la ley 1152 de 2007, impedirá que la Unidad Nacional de Tierras Rurales defienda los baldíos nacionales como era función del Incoder y le hará resolver los litigios de clarificación de la propiedad en beneficio de quienes con fraude o violencia hayan fabricado títulos en el estado de cosas inconstitucional que lo permite, tal y como se ha visto en el caso de San Onofre, Sucre, donde al tiempo que se descubren las fosas comunes donde están enterrados los asesinados descuartizados, fue sindicado y detenido el notario por las maniobras para apropiarse de sus propiedades y las de los desplazados y donde un Superintendente de Notariado y registro acaba de ser condenado por un juez, por cohecho y complicidad con los fraudes notariales. Se trata entonces de normas que demolerán los derechos de muchos desplazados sobre sus tierras.

Cualquier decreto para tratar de asegurar a devolución de las tierras de las víctimas, fracasará si se centra sólo en los paramilitares y deja vivo el conjunto normativo que protege a los beneficiarios de sus acciones. Es indispensable entonces declarar que el Estatuto Rural o ley 1152 de 2007, la ley 1182 de 2008 y las demás normas que conforman este conjunto regresivo son inconstitucionales y que las fueron expedidas después de la sentencia t-025 de 2004 de la Corte Constitucional, constituyen una clara violación de la misma.