

**EFICACIA MARCO JURIDICO EN EL RESTABLECIMIENTO SOCIOECONOMICO
DE LAS VICTIMAS EN MANIZALES DESDE EL COMPONENTE DE TIERRAS.**

Ensayo

José Manuel Posada Muñoz

Universidad de Manizales

Facultad de Ciencias Jurídicas

Derecho

**Manizales
2017**

Contenido

Introducción	4
Análisis teórico	6
Elementos de la eficacia del marco jurídico en el restablecimiento socioeconómico de las víctimas en Manizales, desde el componente tierras.	6
¿Qué es la eficacia de la norma?	9
Restablecimiento socioeconómico de las víctimas del desplazamiento forzado residentes en Manizales, en relación con el derecho a la tierra.	13
Significado de la pérdida de la tierra para las víctimas del desplazamiento forzado residentes en Manizales	16
¿Cuál ha sido la eficacia del Marco Jurídico que regula el componente de adjudicación de tierras, para el restablecimiento socioeconómico de las víctimas del conflicto armado residentes en Manizales desde el año 2002?.....	17

Expectativas de las victimas residentes en Manizales, respecto del restablecimiento y adjudicación de tierras en la etapa de postconflicto.....	21
¿Qué podemos esperar las victimas de la actual y futura política de tierras en la etapa del postconflicto?	24
Nuevo Marco Juridico para el futuro del restablecimiento socioeconómico de las victimas desde el componente de tierras.....	25
Conclusiones.....	29
Bibliografía	33

Introducción

Las víctimas del conflicto armado que llegaron a la Ciudad de Manizales, desde el año 2000 y hasta la fecha, son aproximadamente unas 4500 familias con por lo menos 22.000 personas. La gran mayoría de las familias provienen de los campos del Oriente de Caldas, Norte del Tolima, Norte y Centro del Departamento de Caldas; además de otras regiones de Colombia. Un alto porcentaje de las familias provienen del campo, de las veredas y regiones que más sufrieron la lucha de los grupos armados por el control del territorio y con motivaciones varias; que van desde el control político de los territorios, el control sobre los cultivos ilícitos, la compra de tierras a menor precio y sobre todo el abandono del Estado sobre los campos de las diferentes regiones.

El elemento de la economía que mas se vio afectado con el fenómeno del desplazamiento, fue el componente de tierras, pues un alto porcentaje de personas tuvo que abandonar los predios donde desarrollaban sus actividades o venderlos a menor precio a vecinos que aprovecharon las circunstancias o a miembros de los grupos armados que venían ejerciendo presión política para aumentar las áreas de cultivos ilícitos.

Por otro lado, es pertinente y necesario dar claridad sobre la realidad del estado actual de las víctimas en Manizales, con el fin de frenar la tendenciosa campaña que se teje sobre la situación de las víctimas en Caldas, de las que se dice gozamos de todos los

beneficios y que somos privilegiados frente a otras poblaciones vulnerables, lo que se ha convertido en un factor de desprecio y de riesgo por la tergiversada información desplegada por las Entidades del Sector Gubernamental. Los campesinos de Manizales, por ejemplo, creen equivocadamente y así nos lo han hecho saber; que la razón por la cual no se ha vuelto a presentar convocatoria de tierras para los campesinos, es porque todos los esfuerzos se han volcado en programas de reforma agraria para las víctimas. Ignoran que desde el 2010, desaparecieron de la escena los programas de reforma agraria para todo el mundo, con el argumento de que era necesario primero terminar de consolidar el proceso de paz, antes de implementar un nuevo sistema de reforma agraria o de adjudicación de tierras. Una cosa, no tiene que ver con la otra; pero esta desinformación y mala interpretación, puede llegar a ser riesgosa en un momento dado para la seguridad y convivencia de las víctimas con otros sectores sociales.

En desarrollo del Marco jurídico y en cumplimiento de sus competencias en pro del restablecimiento socioeconómico de las víctimas, las Entidades del SNARIV (Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas), ante todo, el Ministerio de Agricultura a través del INCODER y ahora la ANT (Agencia nacional de Tierras), han implementado diferentes políticas públicas según su criterio y sin tener en cuenta la experiencia y las vivencias de estas; lo que ha hecho ineficaces dichas políticas, dejándolas a merced del paso del tiempo y

de las posibilidades que las mismas víctimas encuentren en el Marco Jurídico y en la atención cotidiana del sistema.

El Gobierno recientemente, liquidó el INCODER y en su remplazo y dentro de la implementación de los acuerdos de Paz, creó la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS- A.N.T, de la cual en la práctica se desconoce sus funciones y la forma como operará ese ambicioso programa de reforma Agraria. Lo que tampoco se sabe con certeza es como funcionará la adjudicación de tierras para los reinsertados de los grupos armados y la adjudicación de tierras para las víctimas que opten por este componente como elemento esencial del restablecimiento socioeconómico.

Análisis teórico

Elementos de la eficacia del marco jurídico en el restablecimiento socioeconómico de las víctimas en Manizales, desde el componente tierras.

Siempre se ha considerado que una norma es eficaz, cuando los resultados son apreciables, cuantificables o medibles; esto ha llevado a criticar todo lo que nuestros congresistas proponen y aprueban sin tener en cuenta el espíritu de la norma, las motivaciones que la inspiraron y las circunstancias políticas y sociales que ocurren durante su aplicación. Es

pertinente traer a consideración, algunos apartes de la Obra “*La eficacia simbólica del Derecho*” de Mauricio García Villegas, quien, en su libro, registra que:

La fuerza social del derecho no se limita a la imposición de un comportamiento o a la creación instrumental de un cierto estado de cosas. La fuerza del derecho también se encuentra en su carácter de discurso legal y de discurso legítimo; en su capacidad para crear representaciones de las cuales se deriva un respaldo político; en su aptitud para movilizar a los individuos en beneficio de una idea o de una imagen. (García, 2014, p.46)

El derecho dice Stuart Scheingold, tiene también una vida simbólica y ella reside en la mente de sus usuarios (Scheingold, 1974). Los Juristas suelen suponer que la ineficacia de las normas se debe a que la gente no sigue lo prescrito por ellas, o a que desconoce su contenido. Hierro (2010) dice:

Si las normas no se cumplen y no se aplican ello solo se puede deber a dos cosas, que el destinatario y el aplicador no quieran cumplirla y aplicarla o que el destinatario y el aplicador no sepan que tiene que cumplir y aplicar esa norma. (p.193)

La eficacia simbólica del derecho, aporta también:

Más aún, con frecuencia la ineficacia instrumental del derecho es una consecuencia de que sus normas solo buscan eficacia simbólica. Visto así, el derecho no es el punto final de la lucha política que se libra en el congreso o en el gobierno, donde se producen las normas, sino más bien el punto de inicio de una lucha política, no solo dentro del Estado sino también en la sociedad,

por definir el sentido de los textos jurídicos. (García, 2014, p.119) El derecho, parafraseando y modificando lo dicho por Von Clausewitz, es la continuación de la política por otros medios.

Desde esta perspectiva las normas jurídicas son espadas de doble filo: tanto herramientas para apaciguar a la población, de tal manera que las cosas sigan como estaban, como banderas que invitan a luchar por las reivindicaciones sociales que allí se plasman. Más que reglas de obligatorio e inmediato cumplimiento, las normas jurídicas son recursos simbólicos que sirven para hacer cosas y emprender luchas.

Toda norma Jurídica en cuanto discurso institucional depositario del poder de nominación y de delimitación de lo legal y de lo justo, tiene una dimensión simbólica. Este sentido genérico de lo simbólico está vinculado de manera estrecha al concepto de “aceptación del derecho desde el punto de vista interno” descrito por Hart. En toda sociedad, explica Hart (1961):

Hay personas que aceptan las reglas y voluntariamente cooperan en su mantenimiento; así como hay personas que rechazan las reglas y las consideran únicamente desde un punto de vista externo como signos de un posible castigo (p. 113).

En el estado moderno, la legitimidad viene de la Legalidad, es decir del derecho.

El más fuerte, no es nunca bastante fuerte para ser siempre el Señor sino transforma su fuerza en derecho y la obediencia en un deber”, decía J.J. Rousseau. Por eso la célebre afirmación inglesa de que ”no es el rey el que hace la ley, sino la ley la que hace al rey.”(García,2014, p. 100)

¿Qué es la eficacia de la norma?

Para cualquier desprevenido ciudadano o usuario del derecho, la eficacia de la norma se circunscribe a que produzca resultados favorables para el. Diríamos entonces, que el marco jurídico que regula el componente de tierras, no ha sido eficaz, porque en diez años de Reforma Agraria liderada por el INCODER, solo unas 150 familias víctimas salieron beneficiadas con la adjudicación de tierras y que desde hace ya casi 7 años desapareció de la escena tal programa. Pero será, que si se termina el conflicto, que nació en gran medida por el problema agrario, no es un buen resultado. Para dilucidar este tema, es interesante citar la obra de García Villegas (2014), la Eficacia Simbólica del Derecho, cuando afirma que “Se habla de normas efectivas (o de eficacia en sentido amplio), cuando estas logran la realización de la conducta prevista en ellas, sin que ello implique el logro de los objetivos establecidos en el texto jurídico” (p.98) Y además García Villegas (2014) dijo, “Se habla de eficacia (en sentido estricto), cuando una norma, además de conseguir que se cumpla la conducta prevista, logra que se cumplan los objetivos previstos en ella”. (p.98)

Además, que, la eficacia simbólica del derecho, no solo puede servir (según las circunstancias) para respaldar las estructuras materiales de dominación política, sino también, para fortalecer las luchas contra el poder dominante. (García Villegas, 2014, p. 118)

Pero no es dable, limitar el estudio de la eficacia de la norma, a los resultados palpables, medibles o cuantificables, como acostumbran los Gobernantes, o las Entidades competentes en la prestación de los servicios o el reconocimiento de los derechos, cuando citan a una rendición de cuentas; debemos, medir la eficacia de la norma, no solo en cifras de las acciones adelantadas, sino en el grado de satisfacción o en la evidencia de que sus beneficiarios, tengan un mejor nivel de vida o una mejor aptitud frente a las dificultades que enfrentan en la vida diaria.

Al respecto, es pertinente traer a texto lo dicho por García Villegas (2014) en "*La eficacia Simbólica del Derecho*", cuando predica:

En este sentido, me parece que hay que evitar tanto las visiones que reducen el derecho a su dimensión institucional, como ocurre con una sociología del derecho que solo mira el problema de la eficacia (Gap Studies) – ver por ejemplo Sarat (1990), o Carbonnier (1958)-, como las visiones que reducen el derecho a las prácticas de los actores sociales, como es el caso de los llamados estudios de conciencia jurídica (Legal Consciousness Studies); al respecto ver, Ewick y Silbey (1998). Dicho burdamente, creo que hay que evitar cierta tendencia politológica a ver el

derecho solo como un instrumento y cierta tendencia antropológica a ver el derecho solo como una práctica social. (García, 2014, p.135.)

¿Cómo se determina la eficacia del marco jurídico en el restablecimiento socioeconómico de las víctimas en Manizales desde el componente de tierras?

La gran mayoría de las víctimas, creen equivocadamente que las acciones del Estado en pro del restablecimiento socioeconómico de las víctimas, se reduce a cuantas familias recibieron vivienda, cuantas recibieron la ayuda humanitaria de urgencia, de emergencia o de transición, cuantos fueron realmente atendidos por el sistema de salud, cuantos han logrado terminar su bachillerato o la Universidad, o fundamentalmente, cuantas familias campesinas recibieron un subsidio de tierra, en los 10 años de reforma Agraria de la mano del INCODER, Etc. Posición esta, puramente matemática. Porque no piensan si las familias hoy viven mejor que antes del desplazamiento, si han tenido más posibilidades de obtener los servicios del estado, si quieren retornar o prefieren quedarse en Manizales, si hoy son más felices a pesar de las dificultades, si los beneficios que han obtenido son los que ellos esperaban o si lo que les han dado es lo que ellos necesitaban, si la reparación o indemnización administrativa fue bien utilizada y les sirvió realmente para mejorar su situación socioeconómica, etc.

Cabe citar a García Villegas cuando expresa:

La incidencia social del derecho puede provenir de la capacidad impositiva o reguladora de los contenidos jurídicos o de la capacidad vinculadora de los símbolos que evoca cuando se publica. Estos dos tipos de incidencia corresponden a la diferencia entre lo instrumental y lo simbólico. La transformación de la realidad a través de medios caracteriza la acción instrumental, mientras que las acciones orientadas a la producción de significado, en el contexto de comunicación e interpretación, caracteriza las acciones simbólicas. (García, 2014, p.91)

Y para complementar, el autor cita a algunos autores – (Mark Tushnet y Larry Yackle, p. 91), que distinguen entre lo instrumental, lo simbólico y lo expresivo. Así por ejemplo hablan de tres categorías de leyes “(1) instrumentales, afectan la realidad social que dicen querer afectar; (2) expresivas, también afectan la realidad social, pero, simultáneamente, inciden en los valores y preferencias asociados con esa realidad y (3) simbólicas”, se limitan a establecer valores o preferencias sin tener objetivos instrumentales o expresivos (Tushnet & Yackle, 1997). También, a Luzius Mader (1958), en relación con la existencia de objetivos implícitos determinantes, cuando afirma que “la realización de objetivos instrumentales puede depender de la realización de objetivos simbólicos; pero también es posible que una legislación que es un fracaso en el plano instrumental, tenga éxito a nivel de representación, o a la inversa (p. 81).

Restablecimiento socioeconómico de las víctimas del desplazamiento forzado residentes en Manizales, en relación con el derecho a la tierra.

El problema de la tenencia de la tierra en Colombia ha tenido varias connotaciones. Por un lado, es sabido que una minoría de las familias poderosas del país, en las que se incluyen las familias tradicionales con poder, la clase política, las familias vinculadas al narcotráfico y ahora las familias de los grupos armados; todas ellas, utilizando el poder han venido desalojando a través del tiempo de sus tierras a sus propietarios ancestrales, los campesinos y los indígenas.

Debemos citar aquí a Absalón Machado, en su libro Tenencia de Tierras, Problema Agrario y Conflicto, cuando predica:

Un problema que hoy adquiere dimensiones diferentes a las existentes hace cincuenta años, en especial por la irrupción del narcotráfico en la compra de tierras, la expansión de los cultivos ilícitos, los vínculos de los diferentes grupos armados al margen de la ley con el narcotráfico y las pretensiones de dominio territorial que éstos ejercen en diferentes zonas del país. (Machado, 2004)

Para las víctimas residentes en Manizales, el desplazamiento ha significado, perder la tierra, su arraigo afectivo y económico, su entorno social y cultural, su hábitat; volver a empezar, desaprender y aprender nuevamente, partir de cero y construir nuevamente su futuro

socioeconómico. Para empezar, se debe registrar el concepto de “desplazado” consagrado en el artículo 1 de la ley 387 de 1997,

Artículo 1º.- *Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.*

Se presentan incongruencias en la aplicación de la norma. El ejemplo lo tenemos con los programas que se están desarrollando en el oriente de Caldas, en el Municipio de Samaná; donde la mayoría de las familias que fueron beneficiadas por los programas del Gobierno y de la GIZ de Alemania, nunca salieron del territorio, solamente se retiraron de los sectores campesinos donde se presentaban los enfrentamientos y se refugiaron en el casco Urbano y cuando cesaron las hostilidades, regresaron a sus tierras y están trabajando en ellas. No obstante, a las más de 300 familias de Samaná residentes en Manizales, que tuvieron que abandonar definitivamente sus tierras por las amenazas de muerte y que no pueden regresar por temor a retaliaciones de los grupos armados, se les tiene en total abandono. Por ejemplo, la familia Restrepo Muñoz, quienes

perdieron a su Padre por asesinato cometido por miembros del frente 47 de las FARC al mando de Alias Karina en complicidad con campesinos que actuaban como milicias de las FARC. Mencionemos igualmente a Pedro Antonio Forero, a Alcides Rincón Rincón, Alfonso Valencia Ospina, a José Uriel Guillen Ríos, etc.

La posibilidad de obtener un subsidio de tierras o una parcela para trabajar, ha sido, es y será siempre la mejor y para muchos la única expectativa cierta y práctica de obtener un verdadero restablecimiento. El ejemplo más claro, lo tenemos en los proyectos de vivienda gratis de Bengala y San Sebastián, donde aproximadamente 200 familias victimas recibieron su apartamento, sin tener en cuenta si esa era su expectativa. Pese a esto, recibieron esta solución como temporal, porque ante la falta de un programa concreto y real de adjudicación de tierras, que era su verdadera expectativa; la vivienda se convirtió en un paliativo. Otra cosa es la satisfacción del beneficio recibido. La mayoría de las familias victimas que recibieron estos apartamentos, laboran en el campo y por tanto este, que fue considerado un privilegio, solo ha generado división de los núcleos familiares, pues mientras la mujer del hogar y los niños viven en el apartamento, el hombre de la casa, debe abandonar su hogar 5 días a la semana, lo que ha producido divisiones del grupo familiar y conflictos de pareja, que no tiene porqué estar sucediendo si se hubieran planteado soluciones alternativas para todos los núcleos familiares según sus aspiraciones.

Significado de la pérdida de la tierra para las víctimas del desplazamiento forzado residentes en Manizales

Para las víctimas residentes en Manizales que perdieron la tierra, este hecho significó en su momento, el final de sus vidas, un terremoto, un cataclismo, el acabose. Les quitaron el alimento, el trabajo, la libertad, la autonomía, la tranquilidad; todo.

Para entender un poco el origen del desplazamiento forzado y evaluar sus causas desde el componente de tierra, como principal factor de producción y de economía campesina, debemos citar a Absalón Machado C, en su obra, La Reforma Rural una deuda Social y Política; donde en forma puntual en la página 127-**Tenencia de la tierra y desplazamiento forzado**, señala: Como se reconoce en la literatura, el suelo tiene varios significados y constituye un bien de una gran complejidad. Significa economía e ingresos cuando se le utiliza adecuadamente y sus precios reflejan el potencial productivo. (Machado, 2009)

Significa también un sistema y modo de vida, y tiene un valor cultural muy especial para los campesinos y comunidades indígenas. Por eso es un bien complejo y su apropiación se presta a disputas.

Por lo tanto, el acceso a la propiedad y el uso de la tierra con fines productivos se constituyen en una estrategia no sólo de supervivencia, también de mejoramiento de ingresos y nivel de vida de las familias rurales.

Para la gran mayoría, campesinos, perder no el derecho a la tierra, sino la propiedad sobre su tierra, la que siempre lo abrigó, le dio estabilidad emocional, estabilidad económica, le prodigó el alimento, le generó un trabajo autónomo; significó renunciar a una cultura ancestral, perder su identidad, perder su libertad, renunciar a su autonomía, pero ante todo, renunciar a su independencia económica y a muchos privilegios que les daba el hecho de ser propietarios.

Lamentablemente, el restablecimiento del derecho a la tierra para las familias víctimas en Manizales, es una quimera. La oficina del liquidado INCODER desapareció de la escena; ahora los actores de la película son los reinsertados y la implementación de la política de tierras solo se ve tenuemente en el horizonte.

¿Cuál ha sido la eficacia del Marco Jurídico que regula el componente de adjudicación de tierras, para el restablecimiento socioeconómico de las víctimas del conflicto armado residentes en Manizales desde el año 2002?

El INCODER Manizales, realizó en el Departamento de Caldas en vigencia de la ley 160 de 1994, en el que por los requisitos y lo incipiente de los recursos, solo unas 150 familias

tuvieron la oportunidad de salir favorecidos; los otros miles quedaron en el camino, sin la oportunidad de tener una tierra donde trabajar y restablecerse económicamente. Solo agregar que es lamentable que un programa que era considerado el pilar del restablecimiento socioeconómico de las Víctimas por su contribución a la economía de la mayoría de las víctimas venidas del campo; se haya suspendido para dar paso a un largo proceso de Paz con los grupos armados, teniendo en cuenta que fue precisamente el fracaso de la política de reforma Agraria la que generó el movimiento más antiguo de Guerrillas de que se tenga conocimiento en el Mundo. Pero cabe agregar que las motivaciones que generaron el recrudecimiento del conflicto en el campo, aun permanecen.

Debemos citar aquí a Absalón Machado, en su libro Tenencia de Tierras, Problema Agrario y Conflicto, cuando reseña la última ley de reforma agraria (ley 160 de 1994) y dice;

Puede entenderse como la adecuación de la intervención del Estado para regular la estructura de la propiedad en un esquema de economía más abierta e internacionalizada. Se busca sustituir la intervención directa del Estado por la operación del mercado asistido de tierras, creando algunos incentivos a los agentes privados para que participen en él. La ley establece un subsidio a la compra de tierras por parte de campesinos y trabajadores sin tierra, y se abren líneas de crédito para compra de tierras para pequeños productores con tasas de interés cercanas a las del mercado. Esta alternativa de acceso a la propiedad también ha fracasado para resolver el problema de la tenencia de tierras. (Machado, 2004)

Igualmente, se hace necesario, para complementar y redondear el tema de la normatividad sobre reforma Agraria en Colombia, reseñar a Bersarion Gómez Hernández, quien, en su obra, *la tenencia de la tierra y la Reforma Agraria en Colombia, dijo: Ley 160 de 1994:*

El gobierno nacional, los terratenientes la burguesía comercial, lograron conjuntamente que el congreso expidiera la Ley 160, con el objeto de adelantar un reordenamiento rural mediante la compra y venta de tierras. Los fundamentos generales de la citada ley, es el acceso progresivo a la propiedad de las tierras de los trabajadores agrarios, mejorar los servicios públicos rurales y la calidad de vida e ingresos de los campesinos. (Gómez, 2011)

Ahora, abordemos nuevamente a Absalón Machado C, en su obra, *La Reforma Rural una deuda Social y Política;* donde en forma puntual sobre la Ley 160 del 1994 dijo: “Esta Ley introdujo una nueva manera de enfrentar el problema de la distribución de la propiedad, denominada por algunos como *mercado de tierras*, y por la ley como la *negociación voluntaria de tierras*.”

Con este mecanismo el Estado otorga un subsidio para la compra de tierras a pequeños productores, equivalentes al 70% del valor de la tierra. Hay quienes lo han denominado como el mercado asistido de tierras, con una asistencia estatal limitada al subsidio, ya que los actores privados –propietarios y campesinos– realizan sus negocios voluntariamente sin interferencia de

funcionarios públicos. Esa es la concepción de la ley, otra cosa es la forma como ello se realiza en la práctica.

Ahora, consideremos, una posición diferente y crítica sobre la Ley 160 de 1994; la de los medios de comunicación, que interpretan el sentir de la comunidad, así: La nueva ley agraria- El tiempo: Por: IVAN ESCOBAR CEBALLOS. 16 de julio de 1994.

Posibilita la entrega de tierras a los campesinos con un subsidio importante para adquisición y crédito de trabajo, pero lo obliga a retener la propiedad. Extiende el beneficio a las personas que han abandonado el campo y viven en las ciudades, a las mujeres cabeza de familia y a las personas de la tercera edad. Facilita la compra de las parcelas porque prevé desde la negociación directa entre campesino y propietario, hasta la intervención del Incora, pasando otras instancias de favorabilidad para las partes.

Hace justicia comparativa con disposiciones anteriores al establecer valores comerciales para la tierra y sus mejoras, y el pago de contado, y con bonos, que devengan interés y se pueden liquidar en el mercado.

Expectativas de las víctimas residentes en Manizales, respecto del restablecimiento y adjudicación de tierras en la etapa de postconflicto.

Las víctimas han perdido las esperanzas en el programa de tierras como factor de restablecimiento socioeconómico, toda vez que sabemos que si en 10 años de reforma Agraria, solo unas 150 familias víctimas salieron favorecidas, ahora que el programa debe ser compartido con las expectativas de los reinsertados de los grupos armados, las posibilidades son mínimas. Es pertinente aquí hacer referencia a las acertadas palabras de Primo Levi (1947), sabiamente expresó: “Y quien es temido es, ipso facto, un candidato a sobrevivir” (p.50). Y a renglón seguido Primo Levi (1947) concluye con sabiduría: “En la historia y en la vida, parece a veces discernirse una ley feroz que reza: “a quien tiene, le será dado; a quien no tiene, le será quitado” (p.50).

Al respecto, para complementar y redondear el tema sobre reforma Agraria en Colombia y su incidencia en la restitución de tierras como eficacia del marco jurídico en el restablecimiento socioeconómico desde el componente de tierras, es pertinente reseñar a Bersarion Gómez Hernández, quien, en su obra, *la tenencia de la tierra y la Reforma Agraria en Colombia*, dijo sobre **La nueva ley de víctimas y de tierras**:

A la par con el futuro de la nueva ley de víctimas, surge una nueva discusión sobre la restitución de tierras a víctimas del conflicto a raíz de dos pronunciamientos de la Corte

Constitucional tomadas durante los últimos meses: el auto 008 del 26 de enero de 2009, que confirma el estado de cosas inconstitucional frente a la población desplazada y ordena, entre otras, formular una política de tierras, y la sentencia C-175 del 18 de marzo de 2017 , que declaró inconstitucional el Estatuto de Desarrollo Rural, el cual incluía medidas de protección de tierras para víctimas del conflicto.

La ley de víctimas, por su parte, incluye todo un capítulo de restitución de bienes, con mecanismos como las zonas de atención prioritaria para reparar a las víctimas por las violaciones a los derechos sobre la tierra, exenciones en el pago de impuestos y servicios públicos de los bienes usurpados y facilidades para demostrar que se es víctima de expropiación ilegal (como gratuidad del proceso y el hecho de que quien se apropia del bien es quien debe probar que lo adquirió legalmente).

Ahora, resulta oportuno para las víctimas, ilustrar un poco sobre la realidad de lo pactado en la Habana, sobre el primer y más importante aspecto de los ACUERDOS DE PAZ, el que fue el caballito de batalla de los enemigos del referendo por la paz y en el que muchas víctimas se equivocaron. Para ilustrar, traigamos a contexto, lo que en el periódico EL TIEMPO del 27 de agosto 2016, escribió:

Lo pactado en el primer punto del acuerdo tiene como objetivo transformar de manera estructural el campo, para impulsar el desarrollo del país. Se parte de tres pilares: la inclusión del

campesinado, la integración de las regiones y la seguridad alimentaria. Además, se prevé la reversión de las causas y efectos del conflicto armado, como la concentración en la propiedad de la tierra y el atraso rural. Para lograrlo, hay medidas que promoverían desde la restitución de la tierra a sus verdaderos dueños hasta su uso adecuado. En ese sentido, se prioriza la formalización de la propiedad y su distribución equitativa. En La Habana se definieron instrumentos como la creación del banco de tierras (que contempla la expropiación por interés social) y la habilitación de nuevas zonas de reserva campesina, así como subsidios y estímulos para la inversión rural. El Estado se compromete a financiar y promover planes de desarrollo rural para proveer infraestructura, salud, asistencia técnica, educación, alimentación y recreación.

Como base de la estrategia para el acceso y el uso de la tierra, el acuerdo entre Gobierno y Farc tiene previsto habilitar un fondo de distribución gratuita. Durante los próximos diez años, ese fondo dispondrá de tres millones de hectáreas y se nutrirá por medio de seis mecanismos; uno de ellos es el de la extinción judicial de dominio de predios ilegales que pasen a manos de la Nación. También se dispondrá de los baldíos que han sido recuperados mediante procesos agrarios; de las tierras provenientes de la delimitación y actualización de las reservas forestales y de las que no están siendo explotadas.

A estas últimas se les aplicará la extinción administrativa de dominio por no cumplir la función social y ecológica de la propiedad. También se le abre la puerta a la compra o expropiación de tierras por motivos de interés social o de utilidad pública, las cuales serán adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural. En estos casos, que han generado polémica en algunos

sectores, se pagará una indemnización a sus propietarios. Finalmente, el fondo recibirá tierras donadas y se entregarán subsidios y créditos especiales de largo plazo a la población campesina, para la compra de terrenos. En el acuerdo está estipulado el perfil de las personas que podrán acceder a la distribución gratuita de tierras y a los subsidios y estímulos: “Trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente”. (EL TIEMPO, 2016)

¿Qué podemos esperar las víctimas de la actual y futura política de tierras en la etapa del postconflicto?

Las víctimas, esperan muy poco de la política de tierras en la etapa del postconflicto. Lo incipiente de los recursos dedicados a este componente de restablecimiento, a la par con la evidente desventaja política frente a los excombatientes de los grupos armados; señala que la política de tierras en el postconflicto no será prioritaria en las políticas del Gobierno para el futuro de las víctimas del conflicto. Para ilustrar este tema, abordemos ahora, un artículo del espectador que de manera crítica, reseña la reforma Agraria del Presidente Santos, así: 18 dic. 2011, Redacción Política. La iniciativa, que aún está en construcción, plantea los lineamientos para el fomento del desarrollo rural en el país.

En 324 artículos, hasta ahora, el documento establece los lineamientos de la reforma agraria que propone el presidente Santos, asunto que siempre genera controversias como quiera que se mete con dos temas espinosos: la posesión agraria y la concesión de tierras baldías, en un país donde ya nadie parece tener una cifra exacta del número de desplazados por la violencia y las hectáreas despojadas a sus propietarios. Si bien se trata de una iniciativa aún en elaboración, hay aspectos esenciales que prometen ardua polémica: **Formalización de la propiedad rural** - La iniciativa señala que podrán acceder a la formalización de la propiedad rural “quienes ejerzan posesión agraria en los términos establecidos en la ley sobre predios cuya tenencia no haya sido el resultado de violencia, despojo, o abandono forzado, y que no estén destinados a cultivos ilícitos ni hayan sido adquiridos como resultado de actividades ilícitas o despojo jurídico o material del predio”. Tendrán trato preferencial y prioridad: la población rural vulnerable por condiciones de pobreza, marginalidad y desplazamiento forzado; la mujer cabeza de hogar, y los menores de edad sin representación legal.

Nuevo Marco Jurídico para el futuro del restablecimiento socioeconómico de las víctimas desde el componente de tierras.

Aplicando todo este discurso por el concepto de la eficacia simbólica del derecho que demuestra que aún desde el mismo nacimiento de la norma, ya esta es eficaz, en el entendido de que su existencia le abre a las víctimas, una posibilidad legal, una esperanza y

por considerarlo de especial relevancia, dado el papel que jugará esta Entidad en el inmediato futuro en la realización de la nueva propuesta Agraria y en la consolidación del restablecimiento socioeconómico de las víctimas, desde el componente de tierras, traigo a texto, la creación y Funciones de la A.N.T, así: Creación de la Agencia Nacional de Tierras.

El 7 de diciembre de 2015 fue expedido el Decreto 2363 *“Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, y se fija su objeto y estructura”*.

Así, en el Decreto quedó consignado el objetivo fundamental de esta Agencia, la máxima autoridad de tierras del Estado: “La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación”.

En términos generales, esta Agencia garantizará el acceso a la tierra para los campesinos que no la tienen o que tiene muy poca e insuficiente para su sustento. Para quienes sí tienen tierra, pero no la tienen legalizada, la Agencia le ayudará a formalizar su propiedad. Y para quienes tienen tierra y la tienen formalizada, la Agencia garantizará que se le dé un uso adecuado

en cuanto al cumplimiento de la función social de la tierra y la explotación ambientalmente responsable de la misma.

Igualmente, el Decreto Ley número 902 de 2017 - 29 mayo 2017. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras"

Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene por objeto establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras. En aplicación del presente Decreto Ley se respetarán los derechos adquiridos y garantías constitucionales de los pueblos indígenas. Nada de lo dispuesto en el presente Decreto podrá ser interpretado ni aplicado en forma tal que afecte, menoscabe, disminuya o desconozca el derecho a la propiedad privada debidamente registrada, legalmente adquirida y protegida por la Ley, como tampoco los derechos adquiridos. Artículo 4. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito. Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin,

entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia ya la población desplazada, que cumplan concurrentemente los siguientes requisitos:

1-No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2-No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo. 3-No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. 4-No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena. 5-No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación. También serán sujetos de acceso a tierra y

formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.

Conclusiones

Como conclusión general de la realidad de la tenencia de la tierra en Colombia se puede afirmar que el 52% de la tierra está en manos del 1,15% del total de la población. Dato que refleja a su vez una realidad conocida por la mayoría, pero que en números concretos luce mucho más terrible, convirtiendo de esta forma a Colombia en uno de los países más desiguales del hemisferio.

Las políticas agrarias que se han emprendido en Colombia por más de tres décadas no han servido sino para una cosa: hacer más ricos a los ricos, por medio de la acumulación de grandes terrenos. Los pobres, por oposición, se quedan cada vez con menos. Esto, sumado obviamente al conflicto armado interno que azota a Colombia desde hace años (con lo que surgen, de paso, despojos violentos y masivos de tierra que ascienden a la cifra de 6,6 millones de hectáreas) multiplica esa brecha inequitativa que nos caracteriza.

El modelo de desarrollo agrario que se ha venido aplicando en Colombia en las últimas décadas solo ha favorecido aún más la concentración de tierras. Analizadas las tres iniciativas sobre tierras y política agraria en el Gobierno de Álvaro Uribe aquí comentadas, estas solo conducen a la consolidación del despojo sistemático de predios rurales a la población campesina, utilizando como herramienta la financiación estatal bajo el supuesto de fortalecer la explotación agroindustrial, lo que impediría la restitución de los bienes a las víctimas de usurpación.

El análisis de la ley de Víctimas y su acápite de restitución de tierras nos permite concluir, la Ley es limitada, es imperfecta, incompleta. Incluso de tener éxito sólo nos devolvería a un statu quo muy insatisfactorio. Además, no es tan claro que el Estado tenga la capacidad para responder a las demandas que exige su implementación.

Al respecto, sobre la legislación existente para el tema de tierras y conflicto armado, la investigación de la Procuraduría general de la nación señala: **Si bien es probable que Colombia tenga la legislación más avanzada del mundo en materia de desplazamiento interno, estas normas tienen muy bajo nivel de ejecución.**

Para terminar la valoración del Marco jurídico y su eficacia en el restablecimiento socioeconómico de las víctimas en Manizales, desde el componente de tierras; abordemos nuevamente a Absalón Machado C, en su obra, La Reforma Rural una deuda Social y Política; donde en forma puntual sobre **la política de atención a los desplazados por la violencia**, reseña

el fracaso de la política de mercado de tierras, el auge del desplazamiento forzado, el reclamo de los desplazados y de los organismos internacionales que velan por los derechos humanos, el creciente poder político y articulación de los intereses de los señores de la guerra y dueños de grandes extensiones de tierra, con parte de la institucionalidad del país; las opiniones gremiales y de algunos sectores de la academia de que la reforma agraria se ha vuelto obsoleta y asunto del pasado, frente a los desafíos de la competitividad y la globalización, entre otros, hacen que el Estado se incline por estructurar una política de atención a los desplazados por la violencia que desde mediados de los años ochenta empezaron a llegar en masa a las ciudades. El viraje del Estado hacia la atención humanitaria a los desplazados hace, en buena parte, que se siga desatendiendo, como línea maestra, la redistribución de la propiedad y el problema agrario en general, como causas primigenias del conflicto y el desplazamiento forzado.

Esta política atiende los efectos y consecuencias del conflicto, más no sus causas. Deja intactos los factores que originan el desplazamiento: la compra de tierras por el narcotráfico y la violencia que genera; la actuación de grupos armados al margen de la ley y sus estrategias de dominio territorial que implican un control y dominio tanto de la población como de los recursos; la concentración de la propiedad rural, la pobreza rural y la falta de oportunidades de trabajo; el despojo violento de los bienes de las comunidades y los campesinos; la judicialización del cultivo de coca de los campesinos productores que buscan subsistir a falta de otras opciones

de ingreso; la debilidad y escasa presencia del Estado en las zonas rurales, el contubernio entre los políticos y el paramilitarismo para controlar territorios y entidades públicas (parapolítica); la carencia de programas efectivos de desarrollo rural, la inequidad de las políticas, entre otros.

Por todo lo anterior, es fácil concluir que la ineficacia del Marco Jurídico en pro del restablecimiento socioeconómico de las víctimas en Manizales desde el componente de tierras, es responsabilidad compartida por el Marco Jurídico, la implementación de este por parte de las Entidades que conforma el SNARIV y las circunstancias del devenir político; asignándole a las acciones de las Entidades y a las decisiones políticas en la aplicación del Marco Normativo el mayor porcentaje de responsabilidad. Que la mayor responsabilidad le corresponde a las Entidades del SNARIV; especialmente al Ministerio de Agricultura que creó la ANT (Agencia Nacional de Tierras), en remplazo del desaparecido INCODER, acabando de tajo con las malas decisiones de este Instituto, pero sin que se les diera continuidad a los programas de reforma Agraria, de manera ininterrumpida como lo esperábamos todas las familias víctimas provenientes del campo.

Las víctimas quedamos a la espera de que el nuevo Marco Normativo para dar cumplimiento a los acuerdos de Paz con los grupos insurgentes, no nos excluya, sino que por el contrario nos vincule como actores de este proceso de paz.

Bibliografía

- C., M. A. (2017). *¿Proyecto de ley de tierras contradice el Acuerdo de Paz?* Bogotá, D.C: EL ESPECTADOR. Obtenido de <http://www.elespectador.com/economia/proyecto-de-ley-de-tierras-contradice-el-acuerdo-de-paz-articulo-690162>
- EL TIEMPO. (2011). *Reforma agraria de Santos*. Bogotá: EL TIEMPO. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/especiales/acuerdo-de-reforma-rural-integral-del-proceso-de-paz-48160>
- EL TIEMPO. (2016). *El plan para garantizar la tierra prometida*. Bogotá: EL TIEMPO. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/especiales/acuerdo-de-reforma-rural-integral-del-proceso-de-paz-48160>
- HERALDO, A. U. (2016). *Los retos de la reforma rural que plantea el Acuerdo*. EL HERALDO. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/politica/los-retos-de-la-reforma-rural-que-plantea-el-acuerdo-282361>
- Hernández, B. G. (2011). *LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA*. Universidad Libre, Bogotá D.C.
- Levi, P. (2002). *SI ESTO ES UN HOMBRE*. . Segunda Edición.

M. D. (s.f.). *Dcto 2363 de 2015. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura* . Bogotá, D.C.

Machado, A. (2003). *Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto*.

Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política* . Bogotá, D.C.

República, P. d. (2017). *UPor el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma*. Bogotá, D.C. Obtenido de

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Villegas, M. G. (2014). *LA EFICACIA SIMBOLICA DEL DERECHO- Sociología política del campo juridico en América Latina*.