



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO X - N° 66

Bogotá, D. C., miércoles 14 de marzo de 2001

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

ACTAS DE COMISION

COMISION PRIMERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
ACTA NUMERO 008 DE 2000

(octubre 11)

Sesiones Ordinarias

Legislatura 2000-2001 - Primer Período

En Bogotá, D. C., siendo las 10:35 de la mañana del día 11 de octubre de 2000, se reunieron los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes en el recinto de sesiones de la misma, previa citación, con el fin de sesionar.

El señor Presidente, doctor Joaquín José Vives Pérez da inicio formal a la sesión ordenando al Secretario, doctor Diego Osorio Angel, proceder con el llamado a lista:

Andrade Serrano Hernán
Bravo Realpe Oscar Fernando
Cañón Jiménez Francisco Elías
Canossa Guerrero Francisco
Faccio-Lince López Arturo
Garcés Palacio Joaquín
Navas Talero Carlos Germán
Saray Tovar Sirenia
Sicachá Gutiérrez William Darío
Vives Pérez Joaquín José.

*En el transcurso de la sesión se hicieron presen-
tes los honorables Representantes:*

Alvarez Amarís José
Bazán Achury Juana Yolanda
Camacho Weverberg Roberto
Carrillo Reina Jeremías
De la Espriella Burgos Miguel A.
Devia Arias Javier Ramiro
Díaz Mateus Iván
Flechas Díaz Rafael Antonio
Gutiérrez Castañeda Nancy Patricia
Martínez Rosales Emilio

Navarro Wolff Antonio José
Pinillos Abozaglo Antonio José
Ramírez Vargas Gloria Rosalba
Romero Piñeros Rafael
Salazar Cruz José Darío
Velasco Chaves Luis Fernando
Vélez Mesa William.

*Con excusa dejaron de asistir los honorables
Representantes:*

Enríquez Maya Carlos Eduardo
García Valencia Jesús Ignacio

El Secretario de la Comisión informa al señor Presidente que han contestado a lista diez (10) honorables Representantes, por lo tanto *hay quórum para deliberar*.

Acto seguido, el Presidente ordena al secretario proceda con la lectura del orden del día. (anexo).

ORDEN DEL DIA

(octubre 10 de 2000)

I.

Llamado a lista y verificación de quórum

II.

Proyectos para primer debate

1. Proyecto de ley número 218 de 1999 Cámara, 095 de 1999 Senado.
2. Proyecto de ley número 307 de 2000 Cámara, 131 de 1999 Senado.

III

**Lo que propongan
los honorables Congresistas**

El Presidente,

Joaquín José Vives Pérez.

El Vicepresidente,

Eduardo Enríquez Maya.

El Secretario,

Diego Osorio Angel.

El Subsecretario,

Hugo Héctor Jiménez Z.

El señor Presidente anuncia que con posterioridad a la conformación del quórum, se procederá a la aprobación del orden del día.

El Representante Germán Navas Talero pregunta:

Qué pasa con los Ministros que se citan a las sesiones y no asisten, no veo a ninguno. Ya se ha hecho costumbre su inasistencia.

El Representante Francisco Canossa Guerrero manifiesta:

Me siento despechado por los Ministros, se ha citado a algunos Ministros y no se han hecho presente.

Sin faltarle al respeto a ninguno de quienes han venido a reemplazarlos; no estoy de acuerdo en que cambien a sus secretarios, el gobierno es el que tiene que hacer presencia porque se van a gobierno a avalarlos y si el gobierno no se hace presente, yo me retiro de la sesión.

La Representante Sirenia Saray Tovar dice:

Yo me uno a la posición del doctor Navas y del doctor Canossa. Los Ministros deben asistir porque es el gobierno al que le corresponde prestar atención a este problema del cual vamos a tratar en este proyecto.

Entonces, yo quiero que el señor Presidente le diga a los honorables Representantes de la Comisión Primera ¿quiénes del gobierno, de los citados, se han hecho presentes y quiénes no? y ¿por qué razón?

Hace uso de la palabra el señor Presidente, doctor Joaquín José Vives Pérez:

Bueno, esta comisión no está sujeta a la agenda de los Ministros. Nosotros seguimos desarrollando la nuestra; pero tenemos la facultad para hacer uso de los mecanismos legales y proponer la moción de censura correspondiente.

Pero les recuerdo que siendo obligación de los Ministros asistir, tanto a las Plenarias como a las sesiones de comisión, también es obligatoria la asistencia de los Congresistas a las sesiones; últimamente hemos sesionado con un quórum muy apretado.

Señor Secretario, sírvase informar a los miembros de la comisión sobre la no asistencia de los Ministros a la citación.

A continuación el Secretario procede con la lectura de las excusas remitidas a la Comisión:

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2000

Doctor

JOAQUIN JOSE VIVES PEREZ

Presidente

Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Apreciado Presidente:

He recibido la comunicación de la Comisión que usted preside mediante la cual se me cita a la sesión de mañana, en la que se dará primer debate al Proyecto de ley 059 de 2000 Cámara, “por la cual se señala el procedimiento para la constitución de patrimonios de desplazados”.

Sobre el particular, le comunico que no podré hacerme presente en la sesión por lo que he designado al doctor Germán Sánchez, Coordinador del Grupo de Apoyo Legal de la Dirección General para los Derechos Humanos, para que exprese la opinión de este despacho sobre el proyecto de ley en cuestión.

Cordialmente,

Humberto de la Calle Lombana,

Ministro del Interior.

* * *

Bogotá, D. C., 10 de octubre de 2000

Doctor

DIEGO OSORIO ANGEL

Secretario Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Doctor Osorio:

En atención a la citación formulada al doctor Rodrigo Villalba Mosquera, para participar el próximo 11 de octubre en la sesión sobre el Proyecto de ley número 059 de 2000 Cámara, “por la cual se señala el procedimiento para la constitución de patrimonios de desplazados”, atentamente me permito informarle que el señor Ministro se encuentra fuera del país, motivo por el cual no los podrá acompañar, por lo que le presento sus disculpas.

Sin embargo, la doctora Lucy Amparo Niño - Directora de Desarrollo Rural de este Ministerio, ha sido delegada para atender esta reunión.

Cordialmente,

Luis Arango Nieto,

Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

* * *

Bogotá, D. C.

Doctor

DIEGO OSORIO ANGEL

Secretario General Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Apreciado doctor:

Como quiera que el señor Ministro, doctor Juan Mayr, se encuentra fuera del país atendiendo compromisos oficiales, en la UICN, OIMT y China, y como he programado el Comité Consultivo de la Serranía de los Yariguíes con el Gobernador de Santander, el Instituto Humboldt y alcaldes de la región, para el mismo día de la citación, me permito presentar excusas ante mi imposibilidad de asistir a la sesión que se llevará a cabo el próximo 11 de octubre.

Hubiese sido mi deseo estar presente en el debate del Proyecto 059 de 2000, Cámara, relacionado con

el procedimiento para constitución de patrimonio de desplazados, pero infortunadamente este compromiso inaplazable y adquirido con anterioridad, no me lo permite; en consecuencia, espero se acepten mis excusas y solicito se hagan extensivas a esa Célula Legislativa.

Cordialmente,

Claudia Martínez Zuleta,

Viceministra encargada de las funciones del Despacho del Ministro.

Señor Presidente, se encuentran presentes:

– Doctor Luis Enrique Dussán López, Director Nacional del Incora;

– Doctor Fernando Medellín Lozano, Director de la red de Solidaridad; y, algunos miembros de las ONG;

– El señor Defensor del Pueblo viene en camino.

Presidente:

Bueno, no está por demás, Representante Sirenia Saray y quienes se han quejado de la ausencia de los ministros, decirles que esta comisión no sujetará la discusión de los proyectos a la agenda de los Ministros.

Los Ministros son los órganos de comunicación del Gobierno con el Congreso, y está entre sus obligaciones atender las citaciones que le hacen las correspondientes Plenarias y que le realizan igualmente las Comisiones.

Nos corresponde solamente decidir entre, si aceptamos las excusas que se nos han presentado y aceptamos a escuchar a sus delegados que por demás no han sido siquiera citados ni invitados a esta comisión, por tanto no son los voceros legales ni constitucionales del gobierno; o acudir a las herramientas que la misma Constitución otorga al Congreso para cuando los Ministros desatienden la obligación de participar en ella, que igual es cuando desatienden la asistencia a las Plenarias que a las comisiones.

De manera, doctora Sirenia, usted como ponente del proyecto como citante, yo le ofrezco la palabra en el sentido de si queremos aceptar esas excusas o en todo caso adelantar nuestro debate precluyéndole al gobierno la oportunidad de participar por lo menos en esta instancia, porque esta comisión no va a detener su trabajo legislativo por la ausencia de los voceros gubernamentales.

Se le concede la palabra al honorable Representante William Darío Sicachá:

Señor Presidente, efectivamente quería referirme en sus mismos términos y también sentar mi red de protestas respecto a la actitud de los señores Ministros con respecto a la Cámara.

Yo siento como si fuéramos los hermanos, o los niños, los menores del Congreso de la República. A todas las citaciones -y no es la primera vez que pasa- que los Ministros siempre encuentran una excusa para no asistir a las citaciones que le hacen las comisiones y la misma Plenaria.

Yo creo que lo que pasa es que también estamos haciendo caso a la posición del gobierno, que tenemos que -como maneja el tema de la paz- que tenemos que tener mucha paciencia y tranquilidad. Y eso es lo que hemos hecho. Y tener mucha paciencia y no hemos hecho valer nuestros derechos y, con respecto a lo que usted acaba de referirse en lo que tiene que ver con las citaciones y la obligatoriedad que tienen estos funcionarios de acogerla.

Yo propondría que siguiésemos y nos presentarán el proyecto los ponentes, o la ponente; pero que no escucháramos a los que fueron delegados por quienes nosotros invitamos, sino que nosotros -en nuestra facultad y nuestra potestad- los volvamos a

citar o invitar, si es procedente, para escucharlos directamente a ellos, porque yo creo que la Cámara tiene que empezar a respetar su fuero, que es lo más importante.

Presidente:

Insisto, doctor Sicachá, salvo decisión diferente del pleno de esta comisión, la Presidencia no está dispuesta a alterar su agenda a acomodarla a la de los Ministros.

Es la obligación de ellos venir aquí. Se les ha citado con la oportunidad que la ley indica.

De manera que si es la decisión no escuchar la opinión de ellos, pues yo propongo que escuchemos a quienes sí se han hecho presentes (director del Incora; director de la Red de solidaridad; dirigentes de las organizaciones no gubernamentales) e inmediatamente entramos al debate propio que nos corresponde.

De todas formas este Congreso es libre de proponer moción de censura contra los Ministros por su inasistencia a las citaciones, como lo que ha sucedido.

Creo que en tanto el Congreso empiece a utilizar estas herramientas dejarán de inasistir los Ministros sin razones válidas a este Congreso, aun cuando buena es la ocasión también para recordarle a los miembros de esta Célula que también es obligación nuestra asistir a las sesiones, porque hemos estado realizando sesiones lamentablemente con el quórum decisorio mínimo.

Por cierto, señor Secretario, se ha constituido el quórum decisorio? *No se ha constituido.*

Tiene la palabra la honorable Representante Juana Yolanda Bazán:

Lamentablemente son los conservadores; deben estar en campaña, aprovechando todos los beneficios que el gobierno les brinda; miren, es allá siempre en la bancada conservadora donde no asisten. De manera que los liberales estamos aquí salvo contadísimas excepciones, por supuesto.

De manera que debe quedar constancia en el Acta de quiénes son los que no asisten.

Presidente:

Entonces, iniciamos el punto del orden del día con los invitados, no serán escuchados los delegados de los Ministros.

Ofrecemos la palabra en el orden que están inscritos.

Tiene la palabra el doctor Luis Enrique Dussán López, Director Nacional de Incora, para escuchar sus opiniones sobre el proyecto de ley que regula la creación de los patrimonios de desplazados:

Señor Presidente de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes; señores Representantes; doctor Medellín, Director de la Red de Solidaridad; demás funcionarios que nos acompañan; y, personas que asisten a esta sesión.

Para el Incora éste es un tema de la mayor importancia, además que nos parece muy importante que se esté ocupando esta comisión de este tema tan álgido que de verdad está desbordando cualquier posibilidad del estado para responder a todo lo que ello implica.

En ese sentido, en cabeza de la Red de Solidaridad Social, coordinadora del sistema de atención y prevención del desplazamiento en Colombia, el gobierno viene haciendo un ejercicio interinstitucional de revisión completa de todo lo que es el sistema a partir, también, de un reciente fallo de tutela sobre el tema de la atención a la población desplazada, y es así como hay diferentes comisiones interinstitucionales trabajando en los diferentes aspectos que tienen que ver con esta problemática.

El Incora cree que tiene participación y responsabilidad en varios de los aspectos que tienen que ver con la población desplazada. El tema, digamos, que se ha dividido básicamente en tres etapas.

En el tema de la prevención a la población desplazada, nosotros creemos que el Incora puede participar en el registro, el análisis de la situación de tenencia de la tierra en aquellas zonas donde se identifican o hay posibilidades de desplazamiento en la etapa preventiva.

En la etapa de atención humanitaria, viene el tema de la protección de los bienes de quienes tienen que abandonar esta población y es allí, digamos, donde está el tema que hoy nos ocupa.

Y en la etapa –digamos– de consolidación final tanto para retorno o para reubicación en lo urbano o lo rural, obviamente en lo rural, pues el Incora tiene la gran responsabilidad de adelantar programas de reforma agraria en coordinación con todo el sistema nacional de reforma agraria para la atención de la población que definitivamente no puede retornar a sus sitios de origen.

En ese sentido, hemos venido trabajando diferentes propuestas. Algunas de ellas, incluso, podrían implicar ir más allá de la normatividad que hoy se tiene. Estamos en ese análisis técnico y jurídico de algunas, digamos, propuestas innovadoras que han resultado en el seno de la institución a partir de la experiencia que se ha tenido tanto en las regionales como en el nivel central.

Una cosa que es bien importante tener en cuenta para nosotros es intentar una atención diferencial según la situación en que estaba la población que ha sido desplazada.

Creemos que debería ser diferente la atención a aquellas personas que, por ejemplo, han tenido que abandonar un predio el cual tienen título de propiedad. Y dentro de ello habría que mirar si esas personas tienen la condición para ser beneficiarias de reforma agraria o no, en caso de una reubicación.

Si la tierra que está abandonando ¿qué extensión tiene y qué tipo y qué calidad de tierra es?; si la persona que está abandonando el precio...

En este momento pide la palabra el honorable Representante Germán Navas Talero.

El señor Presidente informa que es bueno que los invitados conozcan el reglamento, el orador puede, con la venia de la presidencia, otorgar interpellaciones que son exclusivamente para hacer preguntas o claridades; es una potestad combinada (del invitado y el Presidente).

Con la venia del Presidente, el Orador concede interpellación al honorable Representante Germán Navas Talero:

Gracias Presidente, es una inquietud que tengo en este momento a raíz de llamadas y lo que llaman informes confidenciales de la gente que llega a la Comisión de Derechos Humanos, pero nunca quiere dejar su nombre ni quiere entregar documentos.

Las que yo he recibido en forma reiterada son: “que en algunas regiones ricas ganaderas, cuando se presenta el desplazamiento, estas personas son buscadas después por otras para comprarles regaladas sus tierras”.

Lo llaman a uno –porque eso...mire, yo tenía en tal parte, en Córdoba, tenía una territa, me tuve que desplazar y luego apareció el comprador y les dan cualquier bicoca.

Sí esto en el fondo les está creando a ustedes para el futuro un problema gravísimo. Y es que en manos de estos que propician los desplazamientos se va a quedar la tierra, especialmente en la Costa Atlántica.

Entonces yo quería saber si esto que me informan a mí es cierto o son especulaciones, y creo que usted es el indicado a contestarme. Gracias señor Presidente.

Retoma la palabra el doctor Dussán:

Igualmente nosotros tenemos informaciones en ese sentido; pero, igualmente, tampoco hay –digamos– documentos o personas que estén en disposición de hacerlo de manera formal.

Y me iba a referir a ello más adelante ya cuando hable un poco de la apreciación que tenemos con respecto precisamente a este proyecto de ley, que es el que nos trajo aquí. Si usted me permite, señor Representante, continúo y cuando llegue a la parte correspondiente haré como más precisión al respecto.

Decía de la importancia de tener una información muy precisa y de buscar una atención diferencial de acuerdo con la situación de tenencia y de extensión y de calidad de la tierra de la población desplazada. Una persona o una familia desplazada que tenga una extensión de tierra muy amplia, que haga que supere las condiciones que hoy se tiene para ser sujeto de reforma agraria, para poder acceder al subsidio de reforma agraria, el Incora no está en posibilidad de atenderlo. Lo que allí podríamos intentar es una negociación de ese predio para luego el Incora, adelantar un programa de reforma agraria para otra población.

Allí uno se preguntaría: ¿hasta qué punto estaría el estado jugándole a la situación de guerra de territorio que hoy se tiene en el país? Desplazan a unas personas que no son de alguna manera aceptadas por la influencia que hay allí de algunos grupos armados, y el estado estaría tratando de ubicar allí mismo a otras que de pronto sí pudieran estar allí.

O, el estado compra y se queda con el predio con la expectativa de que algún día pueda adelantar un programa de reforma agraria allí. Hasta qué punto tener en cabeza del estado una cantidad de tierra, con una inversión, con unos costos sin poder aplicar reforma agraria en ese momento.

Una familia que tiene varias unidades agrícolas familiares de extensión en su propiedad, pero que es sujeto de reforma agraria. Allí se puede pensar en un tratamiento de cambiarle esa, por lo menos una de esas unidades agrícolas familiares por otra en otra parte del país y sería una permuta simplemente.

Una persona que tenga menos de la unidad agrícola familiar o que tenga un predio que no es apto para reforma agraria. ¿Hasta qué punto el Incora recibe un predio no apto para reforma agraria hacer qué luego con él? Habría que pensar entonces en estrategias diferentes a programas de reforma agraria en aquellos predios que no tengan la condición para adelantar esos programas.

Una familia que esté ocupando un terreno baldío de la Nación y que tenga ya las condiciones para exigir su título. Fundamentalmente estar explotándolo por más de cinco años; o, una familia que esté en un baldío, pero que no tenga aún los requisitos para exigir el título.

Lo que estoy aquí planteando es que hay una gama de posibilidades que hace necesario que la atención del estado sea de alguna manera diferencial de acuerdo con la condición en la que se está el desplazado. Eso implica un ejercicio mucho más pro-activo en la etapa de prevención y en la etapa de atención inmediata de parte del Incora en lo que tiene que ver con la situación de la tenencia de la tierra. En ese sentido es uno de los apartes en que estamos trabajando en este momento para la atención diferencial.

Hoy en día el Incora viene atendiendo la población desplazada en la medida de sus posibilidades

presupuestales, con muchas dificultades por situaciones de orden público mismo y por situaciones de rechazo de la población o a la población desplazada por parte de poblaciones campesinas, e inclusive, de administraciones municipales o departamentales en algunas zonas.

Esto ha ido creciendo. Cada vez es más difícil ubicar una población desplazada en algún lugar; cada día encontramos más resistencia para la ubicación de la población desplazada. Eso también nos ha llevado a estar pensando en alternativas como incentivos a aquellas entidades territoriales que reciban población desplazada; la red también ha estado estudiando posibilidades de transferencias de sitios expulsores a sitios receptores, buscando mecanismos que nos permita la incorporación de esta población en otra zona.

Nosotros en el Incora creemos que debemos apuntarle mucho más y con mayor insistencia al tema del retorno y dar como un mayor espacio desde una atención, digamos, intermedia y un mayor tiempo para buscar e insistir en el retorno; lo cual no es fácil. Todos sabemos la situación de guerra en la que estamos y sabemos que no se va a resolver tan en el corto plazo como quisieramos.

Pero es muy difícil intentar reubicar a los 6 meses del desplazamiento o a los 3 meses del desplazamiento, estar pensando ya en reubicar a esta población en alguna zona del país donde se pueda adaptar, donde la puedan recibir.

Legalmente en este momento nosotros no podemos hacer programas donde mezclen población campesina con desplazada. Y tenemos muchos líos en ese sentido; llegamos a una región y entonces sale la población campesina a decir “pero nosotros aquí llevamos tantos años sin ser atendidos, sin tener un pedazo de tierra, somos aspirantes hace muchos años; atiéndanos primero a nosotros”. Y es una reclamación lógica. Entonces tenemos que entrar a concertar y a buscar alternativas de atender a los campesinos, pero también a la población desplazada.

¿Hasta qué punto estamos direccionando la acción de la reforma agraria hacia las zonas donde los desplazados quieren irse o puedan llegar? Es decir, los programas ordinarios de reforma agraria direccionados por los programas especiales de atención a desplazados.

Tenemos casos donde, y después de muchos esfuerzos de muchas concertaciones logramos negociar predios para población desplazada y a la semana siguiente había invasiones o hay invasiones de población campesina, y ¿hasta qué punto se empieza a convertir el Estado, en cabeza del Incora, en un generador más de violencia en este país?

Así tengamos la potestad para ubicar a la población desplazada en cualquier parte del país, nosotros no podemos obligar a la población, digamos receptora a que los reciba. Tiene que ser un proceso concertado que no es sencillo, que lleva tiempo, que implica recursos y, les decía, el Incora ha venido atendiendo la población desplazada en la medida de sus posibilidades; nosotros tenemos algunas cifras que nos indican pues lo que ha sido la actividad del Incora del año 95 al año 2000, por lo que va corrido del año sin contar algunos predios que estamos terminando de negociar en este momento, hemos atendido mil 136 familias desplazadas que ocupan un área de 16.378 hectáreas, lo cual ha implicado una inversión en lo que tiene que ver con subsidio de Incora de 24.245 millones hasta este momento.

Este año recibimos una adición presupuestal de 5 mil millones para atención a la población desplazada, teníamos una demanda ya grande. Estamos en el proceso de concretar esas negociaciones, como

les explicaba, con muchas dificultades, pero que estamos convencidos que vamos a lograr hacerlo.

Hay una situación importante que tener en cuenta allí: el reasentamiento o la consolidación en la reubicación rural, obviamente, no es solo un problema de dotar de tierra. Es un problema de todo... en un programa integral de reforma agraria, como está previsto en la ley. Y eso se hace a través del sistema nacional de reforma agraria. El Incora es uno de las partes del sistema, está compuesto por 6 subsistemas, donde uno de ellos es "el de tierra" y es el Incora el que lo coordina. Pero hay subsistema de financiación, de infraestructura, de apoyo a la comercialización, de capacitación, de desarrollo tecnológico, que implica la acción coordinada de todas las entidades no sólo del orden nacional, sino también del orden territorial, para que puedan de verdad surgir allí proyectos productivos rentables sostenibles que garanticen efectivamente el mejoramiento de la calidad de vida de esta población.

El Incora ha venido haciendo gestiones en ese sentido, es así que hemos podido en coordinación con la Red -que es la entidad coordinadora en todo el sistema-, obtener recursos de proyectos productivos, recursos para seguridad alimentaria, recursos para infraestructura, para vivienda social. Y así, digamos, hemos venido avanzando de la mejor manera posible en la atención integral para la consolidación de esta población.

Pero aquí es bueno que sepan que también hay dificultades; la población desplazada tiene mucha movilidad. Nosotros ubicamos a una población en algún sitio y en muchos casos hay nuevamente desplazamiento. Y eso nos lleva a una cantidad de problemas y muchos de ellos de orden jurídico.

El subsidio que otorga el Incora es un crédito no reembolsable, en la medida en que si incumplen unas condiciones de los beneficiarios se hace reembolsable. Y lo que tiene que entrar a hacer el Incora cuando una persona incumple, es recuperar ese subsidio. Así está formalmente en condiciones normales.

A una persona desplazada le damos un subsidio y la ubicamos en un predio; tiene que abandonar nuevamente el predio. No es fácil para nosotros. Nosotros no podemos simplemente ubicar a otra familia desplazada en ese predio. Tenemos que hacer todo un procedimiento para buscar intentar, de pronto, una permuta de otra que esté en otro lado para que se pueda pasar allí y viceversa.

Hay una serie de procedimientos jurídicos que nos impiden actuar con facilidad en ese sentido.

Ese tema del nuevo desplazamiento tiene mucho que ver también con la premura en que se hace la reubicación, con el afán que se tiene de la reubicación de estas familias; que se les acaba el tiempo de la atención humanitaria en la que está obligado el estado y queda, digamos, como en el aire y que rápidamente se tienen que reubicar en alguna parte.

De ahí que el Incora viene trabajando en una propuesta para buscar una posibilidad intermedia de atención a la población desplazada que permita si es necesaria la reubicación, hacerla de una manera mucho más tranquila, más concienzuda, más consciente para la población desplazada y, adicionalmente, dar un espacio suficiente o un poco mejor para buscar el retorno de esta población.

En ese sentido hemos venido buscando alternativas como subsidios de arriendo de tierra por ejemplo, como la ubicación de población desplazada en predios de paso, en lugares donde se tenga posibilidad de trabajar, porque creemos que no se trata de que siga el estado dándoles mercados y mal acostumbándolos y no generando unas posibilidades de trabajo que les permita a ellos mismos salir adelante. Eso tiene que ver mucho también con su dignidad.

Y estamos, digamos, evaluando si esas alternativas implica, la podemos meter en el Decreto reglamentario que está trabajando el gobierno, de la Ley 387 o si implicaría ir más allá.

Es importante resaltar que no toda la población desplazada o que está inscrita o registrada como desplazada ante la red de solidaridad, solicita tierra o lo ha hecho. Hemos encontrado que en muy buena parte estas familias prefieren la reubicación en lo urbano y eso es una cosa en la que hay que reflexionar: Hasta qué punto seguimos nosotros jugándole a que la población rural se está ubicando en los cascos urbanos sin posibilidades, sin oportunidades, y estamos dejando abandonado el campo.

Valdría la pena aquí buscar incentivar, bueno como dije anteriormente, el retorno, pero también que se mantenga la población en lo posible en lo rural.

Nosotros tenemos cifras de lo que en este momento es la demanda por tierra de población desplazada y solamente asciende a 4 mil 623 familias, registradas en este momento. Significan 16 mil 538 personas; que es muy, muy inferior a la información que se tiene de lo que es la población desplazada en el país. Eso, para indicar que muy pocos están en este momento solicitando tierras.

Otra cosa importante allí: en el formulario de inscripción para la solicitud de reubicación por parte de la población desplazada, nosotros tenemos la parte correspondiente al predio que tuvieron que abandonar; si tenían la propiedad, si era mera tenencia, si estaban sobre un baldío, el área, el número de matrícula de inmobiliaria, el registro; pues, obviamente, es muy importante saber cuál es la tierra que está abandonada. Pero hemos encontrado también mucha resistencia de parte de la población desplazada a dar esta información.

En la mayor parte de los casos esta población lo que hace es simplemente no llena esa parte del formulario o dicen "nosotros no tenemos predio".

El argumento que hemos escuchado de parte de la población desplazada es "seguridad". También se ha hablado de que algunos pueden estar pensando en la posibilidad de ocultar, digamos, la tierra que abandonan u olvidarse de ella temporalmente y obtener del estado el beneficio de un nuevo predio y después, de pronto, pueden llegar a recuperar el primero.

Eso hace que se dificulte la labor del Incora, que en términos de la Ley 387, tiene que ver con el registro de los predios abandonados y con la información que tiene que pasar a las oficinas de notariado y registro para que eviten las transferencias de dominio involuntaria.

En este punto yo creo que es donde nos debemos detener, que es el tema del proyecto de ley en donde, pues, como les dije, hay varios comentarios.

En el proyecto de ley se plantea que la inscripción o la solicitud de la constitución de este patrimonio de desplazados ante el Incora es voluntario, y que debe hacerse un proceso jurídico, judicial para que se pueda adelantar. Y también se establece que para poder devolver ese patrimonio, también es un problema voluntario.

Pues bien, hoy tenemos la misma situación con el registro que les comentaba. ¿Hasta qué punto está esta población? y aquí voy a lo que decía el honorable Representante, presionada o no para que aparezca como voluntario lo que está haciendo; es decir, llega, nosotros le comunicamos a Notariado y Registro "aquí esta familia abandonó este predio" ojo! no lo puede transferir si no es voluntariamente. "Pero de qué otra manera lo va a hacer? sino voluntario" Obviamente, entre comillas porque en muchos casos seguramente sí está presionado para hacer

una venta a cualquier precio y de manera rápida y con tal de salirse del lío pues regala el predio y salva su vida y la de su familia y algo recoge.

En el procedimiento yo creo que valdría la pena reflexionar. Este es un tema que de pronto es muy controvertido, pero que de pronto se pudiera pensar en la posibilidad de simplemente congelar las compraventas de tierras en aquellas zonas donde hay desplazamiento forzado, inclusive, en contra de la voluntad misma de los campesinos, que es ahí donde viene lo controvertido del tema, porque están siendo obligados; o sea, finalmente pueden aparecer allá como voluntarios, pero pueden estar siendo obligados, y el estado ahí no puede hacer nada.

Nosotros planteamos la posibilidad de hacer una cosa obligatoria y también que el levantamiento, si el mecanismo va a ser éste, el de la constitución de un patrimonio en favor del Incora, que el levantamiento también sea después de una verificación de que efectivamente ante alguna autoridad de que efectivamente la situación de desplazamiento ha cesado, o la situación que originó el desplazamiento.

Porque puede constituir el patrimonio y después de presionado va y dice "no, ya no" y lo levantan fácilmente y creo que estamos perdiendo el tiempo, gastándonos recursos.

Otras de las observaciones que tenemos es que, esto implica -digamos- unas funciones adicionales, unos esfuerzos adicionales de parte de la institucionalidad, en particular del Incora, de la manera como va a verificar estos predios, como los va a recibir, como los va a intentar proteger; eso implica unos recursos para con los cuales no cuenta el Incora en este momento.

Entonces tendríamos que pensar en que con una medida de éstas lleve implícito unos recursos suficientes que le permita poder cumplir efectivamente con lo que aquí se le encomendaría.

Hay otro tema que es puntual, sobre el proyecto de ley que nos hacen ver los funcionarios del Incora, que han estado en la práctica de este tema, y es que, el procedimiento señalado en el proyecto está relacionado con una total divulgación de la condición de...

En este momento interviene el señor presidente para informar a la presidencia que existe quórum para decidir.

Presidente:

¿Aprueba la comisión el orden del día? Sí lo aprueba.

El doctor Germán Navas Talero pide otra interpelación, con la venia del señor Presidente:

Gracias señor Presidente, mire doctor, yo escuché con detenimiento la situación en cuanto a ese posible congelamiento para poder transferir el dominio de esos bienes. ¿Qué posibilidades le ven ustedes a que se estableció una especie de tutoría para que sea el Incora quien autorice esa venta, previo el avalúo para evitar lo que se está presentando, de la lesión enorme, porque digo, son reiteradas las quejas a la comisión de derechos humanos.

Que ustedes hagan una verificación en esas zonas de conflicto para que la venta se ajuste al precio. Pero lo importante no es que aparezca en la escritura, sino que se verifique el pago; es decir, si efectivamente vendió, que haya pago! Porque la propuesta, pues la pueden tomar del pelo. Dice "esta finca vale 100 millones de pesos y se la estoy comprando en 90 millones; pero a la hora de la verdad no hubo el pago de los 90. Le han dado 20 millones de pesos, y lo están haciendo para evitarse la lesión enorme; eso es lo que están haciendo. Se presiona, específico, esto normalmente en Córdoba, esas regiones donde hay tanta violencia, aparece en

la escritura como vendido por 50 millones, cuando en realidad no son sino 10.

Entonces, buscar una especie de tutoría de ustedes y si pudiera incorporarse, ustedes tienen los juristas encargados de esto para que se haga un avalúo y se verifique el pago. Porque de lo contrario la tierra va a seguir concentrándose en algunos pocos, como pasó en los Llanos por allá para el año 51, 52: compraban a peso de huevo lo que valía plata.

Entonces, ¿qué solución le podría usted ver a esta especie de verificación y tutoría en cuanto al precio y el pago, para que la gente no termine regalando las cosas e inflando el valor de la escritura, para evitar la lesión enorme?

Responde el doctor Dussán:

Yo creo que es posible, claro! Pero también que el tema hay que mirarlo como con una mayor amplitud y dentro del contexto completo de lo que va a suceder con esas familias después en el tema del restablecimiento o lo de la reubicación o consolidación en otro sector.

Nosotros estamos intentando un ejercicio, como lo decía al principio, de atención diferencial. Si la persona tenía una unidad agrícola familiar, qué es lo que buscamos en justicia? Es que pueda tener una igual o de características similares que le permita continuar con su proceso de vida que llevaba. En ese sentido podíamos pensar en que si este es el mecanismo, el de la constitución de este patrimonio, se incorpore ese patrimonio al Incora y a cambio le estamos entregando otra unidad agrícola familiar en otra zona donde la pueda explotar.

Si tiene más de una unidad agrícola familiar podríamos pensar en que le cambiamos una de las que tiene por otra, y esas otras que tiene, ahí sí se le podría liberar para que ya pueda enajenar. Habría que pensar en lo de la tutoría para que se den condiciones, digamos, verdaderamente voluntarias, pero dentro de un proceso donde estamos, digamos, reestableciéndoles su condición.

Lo que dije al principio, lo que son aquellas personas que no serían sujetas de atención del Incora o sujetas de reforma agraria por contener unos patrimonios superiores a lo que está establecido en la normatividad, allí no podría el Incora digamos, reemplazarle esos predios. El Incora puede dotar a una familia cualquiera, campesina, hasta con una unidad agrícola familiar. Entonces, una persona que tiene una extensión muy grande de una cantidad de unidades agrícolas familiares, pues no podemos buscar, darle otra y quedarnos con ella.

Allí lo que se puede intentar es el congelamiento y hacer el intento de que sea el Incora el que pueda ofrecer compra por ese predio para hacer un programa de reforma agraria allí en la medida en que eso sea viable desde el punto de vista también del orden público y de las posibilidades reales allí; pero creo que hasta ahí se podría llegar.

La atención estaría centrada es en aquellos que son sujetos de reforma agraria y en una atención diferencial, de acuerdo con la condición en la que está.

Yo comparto el planteamiento del honorable Representante en que el Incora podría hacer un monitoreo, como lo dije incluso desde la etapa de prevención podríamos estar allí; pero también el llamado es que eso implica unos recursos, eso implica contar con la capacidad suficiente para hacerlo de manera efectiva y en ese sentido creo que el proyecto debería estar acompañado de garantizar los recursos para ese fin.

Nosotros tenemos un inventario del tema de los predios abandonados. El Incora ha venido haciendo lo que por ley se establece; hagan un registro de los predios abandonados, obviamente, en la medida

—como dije anteriormente— que las familias desplazadas den esa información; hemos hecho registro, los tenemos a la mano, le hemos comunicado a las Oficinas de Notariado y Registro: estos son predios abandonados por la población desplazada; en tal virtud, de acuerdo con la Ley 387, absténgase de cualquier trámite de compraventa si no es voluntaria.

Como les decía, pues hasta ahí estamos pudiendo llegar y realmente es poco lo que con ello se consigue.

Nos parece bienvenida la inquietud que ha tenido la honorable Cámara en cabeza de la comisión Primera de ahondar en el tema de la protección de los predios de la población desplazada; estamos en toda la disposición de aportar en este proceso de hacer un trabajo mancomunado, de construcción, de un proyecto que de verdad nos ayude a resolver esa situación. Como les decía, el Gobierno Nacional viene trabajando con equipos interinstitucionales en la revisión de cada uno de los temas que tiene que ver con la atención a la población desplazada, una manera seria y concienzuda en cabeza de la Red de Solidaridad, quien coordina este sistema.

Y creemos que también podríamos, digamos, ustedes apoyar ese proceso para que entre todos construyéramos un proyecto que de verdad nos dé una solución, en este caso, por lo menos, a una parte de la problemática; pero que, pues vale la pena revisar la problemática completa de la atención a la población desplazada. Señor Presidente, muchas gracias.

Presidente anuncia que antes de ofrecer la palabra al doctor Fernando Medellín, Director de la Red de Solidaridad, se la concede al representante a la Cámara por el Chocó, doctor Joaquín Garcés, quien desea hacer una pregunta al doctor Dussán:

Sí la pregunta es al respecto, si el doctor nos hace el favor y nos da un poquito de precisión sobre la estadística que ellos tienen sobre las regiones con mayor índice de desplazados. La otra pregunta es, y me llama la atención, qué cantidad de tierra constituye una unidad agrícola familiar? Por qué hago esta pregunta? Porque no sé si ustedes eso lo tiene determinado de acuerdo a la zona o es una cuestión general para todo.

Y la otra pregunta es: ¿Qué está trabajando el Gobierno en prevención para evitar estos desplazamientos? Muchas gracias.

Responde el doctor Dussán:

La primera y la tercera pregunta son, digamos, más de competencia de la Red. Como les dije en la primera, el Incora tiene el registro que les mencioné de la población desplazada que se ha inscrito para solicitar tierra, que es una muy pequeña parte del volumen total de la población desplazada.

Con mucho gusto podríamos, si a usted le interesa esa información desagregar la población desplazada que ha solicitado tierra por región. La red de solidaridad tiene el registro de la población desplazada total.

En lo que tiene que ver con la que ha solicitado adjudicación de tierra, la población más abultada está en el departamento de Córdoba: hay una demanda inscrita de mil cuatrocientos 24 familias; seguida del departamento del Meta, con 535; y, Antioquia con 513 familias. El primer departamento es Córdoba.

Tenemos también cifras relevantes en el antiguo Caldas, pero juntas los tres departamentos: Quindío, Risaralda y Caldas, 326 familias han solicitado.

Tenemos también en Caquetá 211 familias; en Santander 204; bueno, y de ahí en adelante. Estas son las que han solicitado tierra que se han inscrito formalmente solicitando adjudicación de tierra y atención especial como población desplazada.

El doctor Medellín, puede contar las cifras ya completas de lo que es la población identificada como desplazada que se ha registrado como desplazada en todo el país.

Con respecto a la segunda pregunta, sobre la unidad agrícola familiar. La unidad agrícola familiar es diferencial, claro! el Incora trabajó, digamos, dos tipos de análisis de unidad agrícola familiar. Hay un trabajo técnico que está aprobado por Junta Directiva del Incora, donde establece una cantidad de tierra por unidad agrícola familiar, por regiones del país y se utilizan fundamentalmente para la titulación de los baldíos de la nación.

Entonces se cogen zonas relativamente homogéneas, a partir de un análisis técnico de clases agrológicas donde se determina cuántos sería la tierra necesaria para que una familia pueda salir adelante; devengar por lo menos, además de los créditos que tenga que pagar su subsistencia, devengar dos salarios mínimos.

Y el otro análisis lo hacemos a nivel predial. Por cada predio que nosotros vamos a subsidiar para reforma agraria, se hace un análisis que determina cuál es la unidad agrícola familiar para ese predio; ya es a nivel puntual, predial.

En el planteamiento que estamos haciendo nosotros, podemos mirar las dos; podemos tener como referencia la unidad agrícola familiar, según la zonificación que se tiene a partir del estudio de zonas relativamente homogéneas, pero también hacer un análisis puntual por predio.

La unidad agrícola familiar es la cantidad de tierra necesaria para que una familia campesina pueda salir adelante. La tercera pregunta que tiene que ver con la prevención también es de competencia del doctor Medellín.

A continuación tiene la palabra el doctor Fernando Medellín, Director de la Red de Solidaridad:

Señor Presidente, honorables Representantes, hombres y mujeres, les agradezco mucho la invitación que me han cursado para poder conjuntamente con ustedes reflexionar alrededor de este proyecto de ley número 59, que están evaluando.

Y creo hay que felicitar la iniciativa de la Cámara de Representantes y en particular de la Comisión Primera por lanzarse a trabajar un tema que es uno de los temas más delicados en términos del tratamiento de la población desplazada. Y más delicados en términos de la concepción agraria del país, porque esto no es simplemente hablar de población desplazada. Esto toca, digamos, muchas y muchas fibras de la realidad social, política y económica del sector agrícola o agropecuario del país.

Creo que el tema de la tierra es, a mi juicio, tal vez, el central en el tema del desplazamiento.

El central en varios aspectos:

1. Como causa de desplazamiento. Hay que mirarlo como causa de desplazamiento. Hay que mirarlo como causa de desplazamiento. Y como causa de desplazamiento uno encuentra por lo menos, por lo menos, dos factores en el cual la tierra se convierte en el motivo del conflicto y del desplazamiento.

El primer factor es: la tierra como valor o como en su capacidad productiva, en su valor económico, como lo mencionaba el Representante Navas Talero; ejemplos hay muchos:

Uno, que tal vez a uno le viene muy rápidamente a la cabeza es el del medio y bajo Atrato, en donde cuando se lanza el mensaje del canal Atrato Truandó, a las dos semanas el precio de la tierra en esa zona se había disparado; a los dos meses entran los paramilitares y empiezan a desplazar gente.

Entonces, el valor económico, ese es uno de muchos ejemplos. El Representante Navas Talero ha mencionado de que le han informado eso; sí señor, sí opera en muchas partes del país opera la cuestión de esa manera.

Cuando la gente tiene propiedad –y ahorita me voy a referir a una lógica que está detrás de todo el proyecto, que es la propiedad– cuando la gente tiene propiedad sobre la tierra en muchas ocasiones su valor económico genera presión de actores armados, los desplazan y después buscan una compra de esos terrenos. Entonces, la tierra como valor económico es uno de los factores que explica la expulsión de población desplazada.

Pero hay otro: la tierra como valor geopolítico en una estrategia de guerra; también hay muchos ejemplos. El señor Director del Incora lo mencionaba: hay zonas en donde el control, “de actores armados, paramilitares o guerrilleros” se evalúa, se mide por el número de personas que haya sacado que ellos consideren como colaboradores del bando contrario y el número de personas que hayan podido traer o que puedan traer, que son simpatizantes para que ocupen esos predios.

Ustedes seguramente escucharon hace algún tiempo a algunos sectores de la población que decía “estamos dispuestos a aportar terrenos nuestros en porcentajes de grandes latifundios para que hagamos actividades productivas, para que incluso podamos reubicar población desplazada”.

Y cuando uno va y dice “bueno, ese es el anuncio global, pero concretémoslo!” -Sí, pero nosotros elegimos quiénes vienen.

Entonces a la tierra, como factor económico y la tierra como factor estratégico geopolítico, están explicando, o explica, sí? en muy buena medida el desplazamiento forzado en el país.

Entonces no es extraño y tratando de responder ahí, preguntas del honorable Representante, que haya regiones que estén afrontando en este momento mayor número de desplazados que se explican porque la tierra o cumple con un factor económico o cumple con un factor geopolítico de estrategia militar, o cumple con los dos.

El Urabá ampliado. Uno va a Apartadó, uno va a Turbo, ustedes seguramente han ido y dicen “esta es tierra de paz”. Yo cuestiono bastante la tierra de paz, que es Turbo; porque es que resulta que en el cordón periférico del Urabá ampliado la guerrilla viene arremetiendo, porque es que resulta que en el Urabá, adentro, en Turbo, etc., también hay expresiones que no se pueden, no se admiten porque pueden ser señaladas como colaboracionistas de uno u otro bando en particular de la insurgencia.

Entonces, ahí lo que hay es una zona controlada; pero todo el cordón del Urabá ampliado, que cubre Córdoba, que cubre Antioquia y que cubre el medio y bajo Atrato, esté en un conflicto que reúne las dos condiciones: la condición del valor estratégico de la tierra, una tierra productiva, una tierra que produce productos de exportación, que está cercana a un muelle que independientemente de que se haya hecho o no, digamos, ahí hay una salida estratégica al comercio exterior.

Tiene una zona del medio y bajo Atrato importantísima desde el punto de vista económico extractivo, por ejemplo, para la madera. Y, obviamente, es una zona de conflicto y de control entre los dos grupos (guerrilla y paramilitares) que quieren posesionarse.

Entonces, como el Urabá, encontramos el Magdalena Medio, en su valor estratégico, ojo! no sólo en su tierra en la capacidad productiva de la producción de oro; encontramos la Sierra Nevada de Santa

Marta; encontramos el Valle del Cauca, ya más recientemente, el oriente Antioqueño, que son dos expresiones que han venido creciendo mucho en desplazamiento, que juntan, que están uniendo esos dos fenómenos de la tierra: su valor económico y su valor geopolítico estratégico en esta guerra.

Pero la tierra no sólo es importante como explicación del fenómeno de expulsión de población desplazada. También es importante evaluarla como se ha planteado y como es la intención muy sana, muy importante del proyecto en el restablecimiento de la población. Porque por la tierra también se puede explicar la posibilidad o no de retorno o de reubicación de las personas.

Para nadie es un secreto –creo que todos lo sabemos– la gran mayoría, el 99.9% de la población desplazada viene de sectores rurales; es decir, de municipios, puede que hayan vivido en cabeceras, pero de municipios que en general no tienen más 20 mil, 30 mil, 50 mil habitantes. Que uno puede decir “eso es básicamente un municipio, que es un centro prestador de servicios a un área rural”, estamos hablando fundamentalmente de población rural, con oficios rurales.

Entonces, para esas poblaciones, obviamente, lo más importante y la política del gobierno –de éste, del anterior, y estoy seguro de los que vienen– es el retorno. No hay nada más importante que el retorno.

Toda la experiencia internacional demuestra que lo fundamental es el “retorno”. Que las reubicaciones o que las personas lleguen a las ciudades, etc., y que se reestablezcan, que reciban la ayuda, etc., es posible puede ser muy costoso, es posible, etc. Pero jamás, jamás va a haber una recuperación, llamémoslo así, un restablecimiento, un reordenamiento definitivo de su propia vida, que es el retorno la función y el objetivo primordial.

Y, para retornar, entonces, nuevamente hay dos condiciones, por lo menos dos condiciones que vienen del análisis que hago anteriormente, que son muy importantes tratar:

1. El tema, obviamente, de la seguridad, que tiene que ver con la posibilidad de que la gente pueda retornar y vivir con tranquilidad en los lugares de origen; es decir, que haya dejado de ser geopolíticamente estratégica para la acción militar esa tierra. Y,

2. Que la población pueda tener o garantizar el acceso a la tierra. Ojo! no estoy hablando necesariamente del acceso a la propiedad, que eso es un tema que yo quiero más adelante plantearles, pero el acceso a la tierra, que la población pueda volver a reencontrarse con su hábitat y con su medio.

Detrás del fenómeno del desplazamiento también hay, o yo estoy tratando como de enmarcar el tema de la tierra y el tema sociológico del desplazamiento para ver cuál es el reto del proyecto de ley, que parece que es un reto muy importante.

Detrás del fenómeno del desplazamiento hay víctimas de la violencia; es decir, desplazados, mujeres, niños, jóvenes, hombres que se han desplazado y que son verdaderamente víctimas de la violencia.

Pero también detrás de eso, en un país cuya pobreza cada vez es mayor, pues empiezan a aparecer personas que no son desplazadas que quieren acceder a esa condición, o que pueden ver en la oferta que se hace en los programas del desplazamiento una oportunidad para salir de su condición de la pobreza; o que, aun siendo desplazados –como decía el Director del Incora– puede mantener, digámoslo así, un predio territorial en silencio una posesión o una propiedad y tratar de acceder a otro predio en otro lugar para, al fin y al cabo, tener dos.

Detrás de esto está lo que llamamos en Colombia “la cultura del atajo” también. Es desafortunado, pero ahí está. El tema del desplazamiento es uno de los temas más delicados de manejar. Yo sé que algunos de ustedes dirían “yo no quiero estar en su pellejo”; es difícil, es difícil porque si uno da una señal positiva frente a la atención de la población desplazada, por ejemplo en Bogotá o en varias ciudades –por eso se cuidan tanto los alcaldes y los gobernadores de eso, por eso tenemos tanto problema en la colaboración de alcaldes y gobernadores, porque cualquier señal positiva que se dé, entonces ellos asumen que todos los desplazados se van a venir aquí a recibir el...

Y si no se da señal positiva “ah, no! es que no se está haciendo un carajo”.

Entonces, es un tema muy delicado de manejar siempre, siempre y siempre será delicado de manejar. Entonces detrás de eso también está –insisto– las personas que son víctimas, las personas que son avivatos, las personas dentro de esas categorías, unos quieren retornar; otros, reubicarse, otros, quedarse en el lugar donde están, otros, irse a una ciudad intermedia; otro, irse a las ciudades grandes.

Lo que está pasando sociológicamente con el fenómeno dada esta creciente guerra es que las personas cada vez más están dejando –lo que llamábamos o lo que llamamos técnicamente la migración por etapas– que es: un desplazamiento primero, del área rural seguramente a la cabecera de un pequeño municipio, después a una ciudad intermedia, después a una ciudad grande; están abandonando esa estrategia para hacer una migración rápida, larga y de una vez, casi a medianas y grandes ciudades en donde ven que es factible que no haya presión sobre sus vidas por parte de los actores armados (guerrilla o paramilitares) según sea el caso.

Entonces, sociológicamente se está eliminando eso que se llamaba la migración por etapas, para hacer migraciones que son más largas.

Sociológicamente también los que hacían movimientos más largos, desplazamientos más largos, en la década del 60, del 50, por causas económicas o por causas incluso también de la misma violencia, eran los hombres, mientras que las mujeres hacían desplazamientos más cortos; se quedaban más en las cabeceras, etc. Eso también se está cambiando; las mujeres están tomando la decisión de venirse, por ejemplo, de un solo jalón del medio y bajo Atrato a Bogotá o a Medellín, de una vez y llegar totalmente desamparadas a las ciudades a pedir ayuda. Eso se está transformando.

También hay diferencias, hay comunidades que frente a la tierra tienen una mayor cohesión y una mayor digamos, un mayor proyecto de vida, un mayor proyecto político; las comunidades nuevamente del medio y bajo Atrato, ven en la tierra lógicamente su alternativa de vida, por eso entonces se han promovido los territorios colectivos.

Hay comunidades por lo tanto que son más organizadas; hay otras que se desenvuelven, que se rompen totalmente y dejan a las familias o son las familias –unifamiliarmente, llamémoslo así– que pretenden tener acceso a los servicios del Estado.

Es muy diferente cuando hay una comunidad organizada para atender el fenómeno del desplazamiento a cuando hay una sola familia. ¿Por qué? porque los recursos de información, los recursos de asesoría, los recursos de acceso, todo lo que facilita el acceso es mucho más difícil cuando es una sola familia que cuando es una comunidad más grande.

Entonces, es muy variado el fenómeno del desplazamiento. –Aquí yo me puedo quedar hablando 20 horas sobre el tema– y muy variado el fenómeno de la tierra asociada con el desplazamiento; por lo tanto yo creo que el reto que tiene este proyecto de ley...

Bueno hay otro contexto que a mí me preocupa mucho. Yo creo que la legislación colombiana es una legislación hecha para tiempos de paz y es incapaz de atender en tiempos de guerra; o sea, creo que hay en particular en el fenómeno del desplazamiento, es muy importante tener una legislación para un fenómeno que es típico de guerra y no hay, yo no veo a la legislación colombiana preparada para eso.

Esos dos fenómenos, llamémoslo así, esa inflexibilidad de la ley, esa incapacidad de ser sensible a estas relatividades regionales, a estos fenómenos sociológicos que se dan por la tierra y por las características del desplazamiento, creo que ponen un reto entre -yo no sé, el doctor Navas es experto en eso; aquí nuestro honorable Representantes también es experto en el tema legal de la norma frente a la flexibilidad- cómo hacer una norma que sea en sí misma flexible y que no caiga, porque creo que la forma en que se resuelve eso es hacer una norma general y dejarla a que los Decretos reglamentarios sean los que la vayan flexibilizando.

Yo creo que uno de los retos en este tema de tierra es saber hasta dónde podemos tener una norma que toque con precisión elementos centrales de la relación entre tierra y desplazamiento y que no los deje a reglamentación, sino que de una vez los ponga ahí; es decir, asumiendo esta relatividad y esta heterogeneidad de fenómenos.

Voy a hacer referencia, obviamente a algunos de esos temas.

Bueno, ya dejando esta primera parte que es como una exposición global, general, corta, -a veces aburrida también, pero corta- quiero plantear pues algunos elementos globales sobre el proyecto de ley que está en discusión, insisto, me parece muy importante, muy diciente no solo para el gobierno nacional, sino para la opinión pública, que la Cámara de Representantes se ocupe de uno de los temas más estratégicos del desplazamiento, como es el de la tierra.

Yo les dejaría a ustedes varios elementos planteados para que los discutamos o los discutan y miren cuál es la pertinencia.

El primero, que es un elemento de fondo del proyecto de ley, es que el proyecto está asumiendo una cosa en la exposición de motivos que tendríamos que verificar; por lo menos nuestra información y la gran mayoría de la información que manejan las ONG contradice eso. Que el 46% de los desplazados son propietarios, eso no es así. Esta no es una guerra contra los propietarios. Esta es una guerra contra los poseedores, que es diferente.

Entonces ahí hay un primer punto para evaluar; es decir, tenemos que tener una ley que abarque los dos puntos. Los datos que tenemos nosotros y que coinciden más o menos con los de las ONG es que en máximo será el 25% de la población desplazada la que tiene alguna propiedad. Hay que diferenciar porque yo creo saber de dónde puede salir la cifra, de las encuestas.

Cuando le pregunta a la población desplazada si es propietario, ellos dicen "sí"; y cuando a renglón seguido le pregunta "tiene título?" dicen "no". Entonces, claro! hay una lógica de propiedad ancestral, válida sociológicamente válida, culturalmente válida; pero legalmente, discutible.

Entonces esa es como la primera consideración. Esta es una guerra fundamentalmente hacia la posesión, no hacia la propiedad. Sin embargo, la propiedad se ha visto afectada y hay que protegerla. Es decir, ese es como el primer llamado de atención sobre el proyecto.

Eso implica, por lo tanto, medidas nuevas que de pronto ahí no están planteadas, medidas, algunas de

ellas me voy a permitir señalarlas más adelante pero que creo que van incluso en la lógica de la prevención. Cómo podemos prevenir desde la legislación colombiana frente al tema de tierras el desplazamiento. Yo tengo algunas ideas o tenemos algunas ideas.

Yo estoy seguro que las ONG, que los grupos que han trabajado fuertemente con población desplazada, también tienen en eso bastantes ideas y aportes que pueden hacer.

Bueno, entrando más puntualmente ya al proyecto...

Bueno, hay otro elemento que es importante. Todo el proyecto en su conjunto tiene o le genera a uno una percepción que es complicada de cumplir, llamémoslo así. La percepción es que está en manos del desplazado hacer todo, entonces, está en manos del desplazado ir donde el juez, presentarle las pruebas de su predio etc. Y yo creo que no debería ser así, porque creo que es repetir un poco la historia que estamos construyendo en donde las dificultades de acceso a la información, en donde las dificultades de acceso a los programas.

En donde, insisto, si dejamos a la población desplazada como la responsable del acceso al juez para dar la demanda, aportar las pruebas de que es el propietario o que es el poseedor, de acuerdo a las modificaciones que se puedan hacer.

Miren, el resultado de eso es lo que tiene el Incora, que 4 mil familias están solicitando tierra cuando hay 32 mil familias desplazadas, registradas, es decir 104 mil personas. Si dejamos eso a la acción de los propios desplazados estamos favoreciendo a básicamente a las comunidades organizadas, que son capaces y que han venido luchando y solicitando su tierra.

Entonces lo que tiene el Incora es eso, son grupos de 8, de 10 familias, de 15 familias o titulación de territorios colectivos grandes donde hay 500, 600 familias; esas personas tendrían acceso a eso, porque estarían en capacidad de discutir, de organizarse y de discutir y de plantearle al gobierno: mire, nosotros fuimos desplazados, dénos tierra, etc.

Pero la gran mayoría de la población desplazada, que es unifamiliar, que no tiene información, que llega y se pierde en los grandes suburbios de las ciudades no tendría esa posibilidad. A mí me parece que el estado debe ser más pro-activo en eso.

Tiene que generar mecanismos, ahorita podríamos mirar algunos de acompañamiento a esa población o de aseguramiento de esa población, porque el Estado no puede tampoco irse detrás de las 32 mil o de las 50 mil familias; es una cosa muy complicada. Por eso el esquema de la tutela, digamos de los predios que planteaba el Representante Navas Talero tiene esas dificultades, uno no puede poner al Estado a irse detrás de, no sé, 200 mil familias. Pero sí puede generar mecanismos legales como el congelamiento, que favorece a todas las familias.

Entonces esa es como otra percepción tengo yo del proyecto de ley, que hay digamos un mensaje más para que sean los propios desplazados los que se movilicen y hagan y busquen la oferta estatal y hay poca digamos movilización del Estado y creo que debe haber más movilización del estado, más apoyo a eso.

Elementos puntuales como el del registro, tendría que ser incluido ahí; nunca se dice explícitamente nada con respecto al registro, digamos, en la Ley 387, y si vamos a hacer coherentes...

En este momento interpela el honorable Representante Francisco Canossa, con la venia del Presidente:

A ver, doctor Medellín, si mal no le he entendido, usted está diciendo que el estado no debe buscar a los desplazados, sino los desplazados al Estado.

(No, al contrario, hay que buscar un punto medio).

Porque es que a mí me preocupa las condiciones culturales de la gente. Usted no puede separarse que es gente que pues siempre ha estado marginado del estado, de hecho; y más ahora cuando lo necesita, pues no tienen un camino expedito para llegar al estado. Entonces a mí me parece que esta ley ojalá sea ley de la República.

El Incora y, obviamente, la red de solidaridad y el defensor del pueblo deben tener un mecanismo para que la gente pueda acceder al estado, porque es que no es fácil acceder al estado y más para que le den tierra; entonces es bastante complicado.

Responde el doctor Medellín:

De pronto uno cuando se pone a explicar puede generar las confusiones. No; aquí, digamos, mi opinión es que el proyecto de ley está muy basado en -precisamente- en que son los desplazados los que tienen que buscar el acceso a los programas y eso me parece inequitativo, ese es mi argumento; es decir, ahí sólo podrían llegar algunos sectores poblacionales de desplazados: aquellos más organizados, aquellos que seguramente están más cercanos a su tierra de origen; es decir, que no han llegado a las grandes ciudades, etc.

No, la idea es que el Estado más pro-activo pero que no llegue tampoco, vuelvo al tema de la flexibilidad, pero que tampoco se condene al Estado a hacerle el seguimiento a todas las gentes desplazadas porque es muy difícil, sociológicamente también es difícil. Lo que tenemos es que generar una norma que nos dé como en el justo medio; es decir, que facilite una acción pro-activa del estado sobre todo hacia aquellos grupos de menos acceso a los programas con unos mecanismos racionales, digámoslo así.

Interpela, con la venia respectiva, el honorable Representante Germán Navas Talero:

Gracias señor Presidente, doctor Medellín, mire, en realidad yo insisto en la tutoría no general sino para transferencia de tierra.

Pero quiero preguntarle: ¿usted qué opinaría si los ponentes incorporaran a la ley algo parecido a lo que existe para la venta de menores. ¿Venta de derechos de menores? -Exacto- porque aquí hablaríamos entonces no solo de la venta de la propiedad como tal, sino la venta de las mejoras, venta de la posesión, etc. Que en todo eso tuviese que contarse con la intervención del Incora, para evitar lo que usted acertadamente ha comentado y ya he puesto ejemplos.

Y yo no digo tutoría para todo, sino para esa transferencia que se exija un procedimiento similar a la venta de cosa de menores para evitar, porque no puedo prohibir la venta, no la podemos prohibir; tendríamos que cambiar la Constitución.

Lo que sí podemos poner son unas cortapisas para que esa venta no se haga como se está haciendo, a decir verdad, desde Miami. La gente que tuvo que dejar las tierras presionadas en algunas regiones del país, en Miami están vendiendo eso, por lo que sea.

Entonces, si esa tierra está en zona de conflicto usted tiene que acudir al Incora para que el Incora vigile el pago, el precio, etc., es decir, yo no soy el ponente. Me inquieta el tema y me parece interesante la explicación suya. Gracias doctor.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Medellín:

Sí Representante, ese es un mecanismo; pero, yo soy funcionario de gobierno, estoy en el estado y yo repito aquí algo que dije en una sesión plenaria del gobierno: "el Estado está diseñado para que no funcione, está perfectamente diseñado para que no funcione".

O sea, la idea es buena, como siempre en nuestro país la idea es buena. Entonces sí, que haya algún organismo, Incora, el que sea, que tutela o que regule algo de las ventas, por ejemplo, y uno puede decir “mire, para predios de menos de 50 hectáreas o... algo así”, digamos, que proteja más o que tienda a proteger a aquellos sectores menos favorecidos.

Pero uno cuando entra y ve cómo nos toca a nosotros operar dentro del estado, uno dice “eso es otra ley que no se va a cumplir, porque el Incora no va a tener los mecanismos, porque entonces la burocracia qué...” Es decir, no sé si pudiéramos tener otra lógica de manejo de eso; no se me ocurre infortunadamente, pero uno puede dedicarse a pensar un poco en eso. Una cosa que sea más flexible.

Uno de los graves problemas cuando yo digo que la ley colombiana está hecha para tiempos de paz y es incapaz de atender los tiempos de guerra es precisamente eso: que nos mete en una tramitología terrible, terrible, terrible!

Entonces, si pudiéramos tener, digamos, la flexibilidad de mecanismos, la agilidad de mecanismos, eso creo que sería muy bueno y eso es lo que hay que buscar, a mi juicio. Yo no creo que cargando de funciones a las entidades, como ésta, vayamos a lograr mucho. Yo creo que hay que buscar como otros caminos; no los sabría señalar y les pido disculpas por eso.

Pero sí me parece que el estado no está diseñado ni legislativamente ni operativamente para atender estas emergencias. Hay que transformar muchas leyes; la ley 80 hay que transformarla. Miren, a mí para atender emergencias me cuesta un ojo de la cara y no puedo acudir a los regímenes a la emergencia que contempla la ley 80 porque las IAS y en particular la Contraloría es ...y no nos gusta eso. Y entonces uno dice “carajo, qué hago yo”.

Desde que me llega a mí un peso hasta que lo puedo ejecutar se demora 6 meses, 6 meses; utilizando los mecanismos más ágiles, ¿sí? Entonces por eso digo “hay que buscar como mecanismos más flexibles”. Voy a continuar entonces en el planteamiento:

El registro hay que incluirle al proyecto de ley como la mención de que estos programas son muy importante pero la población debe estar debidamente registrada, y ahí hay un compromiso obviamente institucional, que es el de la Red, que está asumiendo y en el que lo viene haciendo bien.

La Red en colaboración con la oficina de la Alta Comisionada para Refugiados -Alta hasta esta semana porque parece que hay cambio en ACNUR, entonces puede que sea Alto Comisionado, no sabemos, para Refugiados- con la asesoría de ellos hemos diseñado un formulario único nacional de registro que se ha trabajado en toda Colombia capacitando a funcionarios de la Defensoría, de la Procuraduría y de las Personerías en la toma de declaración; se ha mejorado todo el sistema de registro con computadores en todas partes de país, de tal manera que la función del Estado la estamos tratando de mejorar, que es “garantizarle a la gente que tenga acceso al registro”.

En este momento, como les decía, hay 32 mil familias registradas; 104 mil personas. De esas el 60% se han registrado el último año; es decir, que venimos teniendo un registro muy alto. Eso no quiere decir que ese 60% se haya desplazado este año.

En este momento el presidente cede la palabra al honorable Representante Rafael Flechas:

Muchas gracias, bueno la verdad es que ese proyecto de ley a mí me parece muy importante y muy oportuno. Y le decíamos en días anteriores al Ministro del Interior que este país, o por lo menos en

mi criterio, a cambio de hablar de la reforma política requiere de una legislación especial para la paz. Una legislación para poder sobrevivir en la guerra.

Y observemos que para cada sector del país nos toca hacer una ley, para atender la emergencia que nos sobreviene; por ejemplo, para la reactivación industrial nos tocó hacer la ley 550, para que las industrias no se cierren. En este momento tenemos que hacer una legislación especial para los desplazados.

Yo quiero que ... esta ley desde dos puntos de vista:

1. La protección de la propiedad de la tierra de los desplazados. De qué manera protegemos a esa persona que tiene que forzosamente desplazarse y dejar su propiedad. Qué ley la protege para que, por ejemplo, no entren otras personas en posesión de esa tierra y empiece a operar el fenómeno de la prescripción; porque nosotros sabemos que dentro de la ley, pues también sean para el que entra en posesión. Si se abandona la parcela y entra una persona porque está abandonada la parcela a poseerla, ya va adquiriendo un derecho esa persona. El solo hecho de poseerla durante los 30 días siguientes ya la ley policiva entra a favorecerla, porque el solo hecho de tener la posesión o haya entrado a la posesión de manera pacífica, entonces constituyen un poseedor de buena fe y tendría entonces el desplazado que iniciar un proceso para restituir su posesión, bien sea por el proceso policivo o por la vía ordinaria.

Pero a mí sí me parece, doctor Medellín, que en buena hora se presenta esta ley que es muy buena y que podríamos hacerle buenos aportes.

En primer lugar yo quisiera saber ¿por qué el patrimonio se constituye a favor del Incora?; ¿qué contraprestación va a recibir el desplazado por haber constituido patrimonio a favor del Incora, o cuál es la obligación del Incora frente a ese propietario?

Porque si nosotros llevamos esta ley a compararla con la ley, por ejemplo, que constituye el patrimonio de familia, entonces obtiene una serie de beneficio esa familia, esos propietarios de ese bien.

A mí me parece que podríamos decir que “sí se debe constituir patrimonio, o podríamos llevarlo al patrimonio de familia” finalmente se está protegiendo el bien; para qué? Para que no sobrevengan los embargos, para que para vender ese bien se someta a una serie de requisitos.

¿Qué sucede con una persona desplazada? Que esa persona pierde su rol de trabajo; no tiene la condición, por ejemplo, para atender sus obligaciones; si tiene deudas no las puede pagar; si debe impuestos no puede pagar los impuestos porque está desplazada.

Entonces a mí me parece que dentro de esta ley tenemos que insertar, por ejemplo, que está exenta de pagar impuesto predial, por decir algo. Porque está desplazada, no puede trabajar, no puede producir para pagar sus obligaciones.

Por ejemplo: si tiene créditos con las entidades financieras esas persona desplazada, ¿cómo las va a pagar?

Pues no las puede pagar!. Sin embargo, inmediatamente las entidades crediticias constituyen la persona en mora, pues inician los procesos y les embarca a las personas.

A mí me parece que como hicimos, por ejemplo, con los créditos que sobrevienen con la reactivación industrial, tenemos que congelar los créditos, los intereses a pagar, prohibir los embargos sobre esos bienes, prohibir los remates sobre esos bienes, porque si la persona está desplazada...

En este momento interviene el señor Presidente:

Representante Flechas, yo quiero recordarle que está en uso de una interpelación, y ellas están destinadas a realizar preguntas o demandar aclaraciones del orador. Posteriormente vendrá el debate que adelantaremos aquí; razón por la cual le pido redondear su intervención en los términos reglamentarios.

Continúa el honorable Representante Rafael Flechas:

Bueno, la verdad es que yo quería plantear estas preguntas al señor Gerente del Incora y al doctor Medellín. A mí me parece -lamento mucho no poder continuar por no violar el Reglamento, señor Presidente, en el uso de mi intervención en donde quería hacer algunos aportes para que los discutiéramos en presencia de los funcionarios, y como quiera que también está el Defensor del Pueblo acá, que nos podría... pero a mí sí me parece que a esta ley le tenemos que dar celeridad porque es de trascendental importancia para el país y para el momento histórico que estamos viviendo, pero adicionalmente yo le sugiero que posteriormente sí podemos constituir una comisión que nos permita hacer un estudio jurídico para darle, dijéramos, más solidez a la ley que le pueda ser útil realmente al país, de mi parte estoy dispuesto, señor Presidente, a contribuir de alguna manera para que saquemos adelante esta ley.

Presidente:

Tendrá la oportunidad para que sus ideas alimenten la discusión de este proyecto. Tiene la palabra el doctor Medellín.

Doctor Medellín:

Muchas gracias señor representante le voy a responder y además porque cuando uno lanza ideas, pues las ideas todas pueden estar en la evaluación; creo que no hay necesidad tanto de una respuesta, pero sí de mencionar e insistir en un criterio que debe ser analizado aquí.

No solo es darle la celeridad, que estoy de acuerdo hay que darle con el esquema jurídico sino analizar las implicaciones sociológicas que trae cualquiera de los artículos que ahí se pueden plantear.

Por ejemplo, cuando uno dice “condonación de deudas” que uno puede decir es una alternativa loable que a los desplazados se les condone las deudas; eso es promover el desplazamiento. Sociológicamente se me convierte en la promoción, porque entonces la gente empieza a desplazarse con una ley cuya mención del desplazamiento es decir “mire, yo voy donde la Defensoría o a la Procuraduría y digo: yo me siento amenazado y estoy amenazado” y nosotros no nos vamos a poner a probar, ni la Defensoría ni la Procuraduría, ni la Red, si efectivamente eso es cierto.

Lo que nosotros hacemos son registros situacionales; sabemos que hubo conflictos, que hubo problemas en esa región; entonces decimos si es registrado. Entonces, medidas como esa tienen el riesgo de convertirse en una promoción de desplazados, en un país en donde la pobreza agrícola es muy grande.

Entonces es bueno analizar todas las ideas que haya, pero mirar también las implicaciones sociológicas que dan. Por eso yo hablaba al principio de mi intervención, de que también tengamos en cuenta que este es un país en guerra, pero también es un país cuya cultura del atajo es permanente. Entonces tenemos que tener una legislación, digamos, que se cuide de ese tipo de implicaciones.

Bueno, quiero insistir en el tema del registro, porque está funcionando el registro, porque viene mejorándose, porque se está prestando la ayuda. Se viene haciendo cosas que por ejemplo antes no se hacían: se registra los desplazamientos masivos; antes, no.

Ya estamos registrando desplazamientos masivos en el último año, por ejemplo, les puedo decir que hay registrados 6 mil familias que se desplazaron masivamente. Eso no quiere decir que las 6 mil familias ahorita requieran ayuda; la gran mayoría de los desplazamientos masivos de este último año han retornado. Y ahí empezamos a hacer diferencias con las informaciones que dan algunas de las ONG.

A nosotros nos interesa mucho cuánta gente se mueve, pero también cuánta retorna, cuánta realmente requiere ayuda. Uno no puede decir que hay 2 ó un millón y medio ó 15 millones de colombianos desplazados; eso es una información para mí útil en el sentido que muestra la magnitud de la guerra durante los últimos 15 ó 20 años; pero a la red lo que le interesa es saber cuántos de esos requieren ayuda, y para eso es que está el registro.

Y sería el registro el instrumento fundamental mediante el cual la gente pudiera después entrar a los programas de tierra o a cualquier otro. Frente al artículo 9º, estos son ya elementos mas detallados.

Con la venia del Presidente, el doctor Medellín concede interpelación a la honorable Representante Sirenia Saray (Ponente):

Doctor, cuando usted se refiere efectivamente a que el registro no aparece definido o establecido en el proyecto de ley, la verdad es que últimamente estuve como dándome cuenta de la cuestión cuando miraba la situación de definir claramente o probar sumatoriamente la condición de desplazado, que yo creo que debe ser base fundamental para entrar a la atención de estas personas.

Efectivamente ya se había tenido en cuenta y me parece muy ajustado a la discusión que estamos dando.

Retoma la palabra el doctor Medellín:

El artículo 9º, donde dice, mas allá de que el texto es el mismo con las sugerencias que se están haciendo y se van a hacer más adelante, puede que se modifique; pero de fondo está el tema del Fondo Nacional para Atención Integral a la Población Desplazada; este es un instrumento financiero no tiene personería jurídica y no le podemos, por lo tanto, dar funciones como la de emitir conceptos.

Es simplemente un instrumento financiero con el que cuenta en este momento la Red o que con el que cuenta el gobierno, y es un instrumento en donde entra plata y se quiere ejecutar rápidamente; no es un organismo para emitir concepto, no es un organismo burocrático, etc. Sería más bien que esto quedara en cabeza de algunas de las entidades que están o que pertenecen al sistema de atención a población desplazada.

Ya mencioné lo de la posesión, el artículo 10º, entonces ahí la discusión es entre la posesión y la propiedad; digamos, me parece que hay que trabajar mucho el tema de la posesión señalando las dificultades que usted mismo señalaba, honorable Representante, porque también hay una legislación que protege la posesión.

Es que este tema de la guerra, el tema del desplazamiento, es un tema complejo para manejar, porque uno puede trabajar sobre la posesión pero también en una legislación que la protege; entonces, cuándo; cuándo sí; cuando no; y, qué artículos modificamos de aquella ley que protege a los po-

seedores; ¿en qué circunstancias? Entonces esas son preguntas que son importantes.

Para finalizar, algunos temas que a nosotros nos parece y, como lo ha dicho el Director del Incora, se viene trabajando en este comité interinstitucional que tiene que ver con el tema de tierras.

Insisto, la iniciativa es muy importante, muy importante honorables Representantes, y de verdad que pueden contar con nuestro apoyo, con nuestra posibilidad de discutir cada vez que ustedes así lo requieran de analizar los problemas, de ayudarles incluso en la misma redacción; entonces tenemos gente que ahí pueda. Lo que quieran, nosotros estamos en esa disposición.

Pero hay algunos puntos en términos de tierra que no están en el proyecto y que a nuestro juicio son muy importantes dado el diagnóstico que yo les había planteado.

1. Como mecanismo de prevención. Aumentar precisamente el porcentaje de propietarios rurales en Colombia; es decir, hacer –no sé si eso se pueda hacer– el tema de la titulación generalizada del sector agropecuario. Es un tema que todos lo hemos pedido, que se ha pedido reiteradamente, pero que no está. Yo no sé si en medio de una actividad extraordinaria como esta guerra, ese sería un elemento clave (territorios indígenas, territorios colectivos y propiedad individual).

La titularización de la propiedad rural es importantísima; mientras Colombia no termine esa titulación, aquí siempre habrá conflictos por la posesión de la tierra; no por paramilitares, guerrilla, sino también como fue antes entre liberales y conservadores –seguramente ninguno de ustedes– o habrá después por delincuencia, por lo que sea, hay que titular la tierra del sector rural.

2. Hay que hablar más de acceso a tierra y menos...

En este momento interpela el honorable Representante Joaquín Garcés:

En esa parte que sugiere el doctor Medellín, me llama la atención; él dice “la titulación generalizada de la tierra.

Mire que ahí se presenta la gran contradicción con lo que está fomentando el Incora, especialmente en la región del Pacífico, con la ley 70, creo que es, de la titulación colectiva de la tierra; ahí se ve ... el mismo gobierno no está como muy de acuerdo en este tipo de cosas, porque si vemos cómo se titula ésto con comunidades por consejos comunitarios en toda esta región del pacífico y en muchas ocasiones en contra de la voluntad de la gente.

El Incora qué hace? Toma oído sordo sobre ésto y mediante un mecanismo no muy adecuado le está dando esta tierra a los consejos comunitarios con la...

Le preguntaba yo alguna vez ahí a un funcionario de Incora ¿Qué pasaba con los justos títulos que hay en estos consejos comunitarios? - Me decía- No, los que están con su justo título no tienen ningún problema.

¿Qué pasa con las personas que son meros poseedores de la tierra, que han vivido por 40, 50 años en posesión de esta tierra, cómo hacen para acceder a un justo título?

–Simplemente el funcionario dice “no, se jodieron”, los que ya no pueden tener la titulación individual de la tierra.

Entonces, yo sí quisiera que le pusieran como más atención a eso, porque esto está generando unos grandes conflictos, especialmente en la región del Micá y en la región del Baudó, en el Atrato, en el San

Juan, que más tarde va a ser peor el remedio que la enfermedad.

Responde el doctor Medellín:

A ver, cuando yo digo la titularización generalizada no es la titularización individual; no es la titulación individualizada.

En los predios colectivos hemos titulado hoy, Incora ha titulado “Un millón 300 mil hectáreas en estos dos últimos años; y la previsión es que en los próximos dos años se titulen cerca de 2 millones o 2 millones y medio más de hectáreas. Eso para comunidades cuya tradición colectiva se respeta, se avala y, por lo tanto, se entrega de esa manera.

Nosotros, la Red de Solidaridad, viene trabajando en lo que se ha llamado comités regionales, desde hace 5, 7 años, no sé. Y, honorable Representante, creo que es uno de los ejercicios más importantes de prevención de conflictos que se ha hecho, sobre todo, en el Chocó.

El poder sentar a comunidades negras con las comunidades indígenas, que usted sabe lo que significaba en el Chocó la lucha territorial de ellos. Sentarlos en las mesas que se pongan de acuerdo, de sus límites, etc., y después titularizar, es uno de los ejercicios más importantes con todos y los problemas que se han tenido, con todo y algunas lentitudes es uno de los ejercicios más importantes que ha hecho el estado colombiano –esto no es un gobierno, esto es el estado colombiano– tan importante que el mismo Banco Mundial que fue el que financió eso lo considera uno de esos proyectos piloto en el mundo de manejo de conflicto, de prevención de conflictos y de manejo del ecosistema.

Entonces, la titularización generalizada no es la titularización individual; es la titularización colectiva cuando se requiera lo mismo que los resguardos y la titularización individual cuando se requiera. Esa es a la que yo me refiero, obviamente, ampliando.

Presidente:

La pregunta del doctor Garcés obliga al Director del Incora hacer su claridad, así que si el orador de turno así lo permite, complacemos su...

Doctor Luis Enrique Dussán López, Director Nacional del Incora:

Sí, yo creo que es bueno precisar que la titulación colectiva se hace sobre predios que no son adjudicables en términos de que no son aptos para explotación agropecuaria.

La titulación individual se hace para predios que son aptos para explotación agropecuaria y el Incora ha venido haciendo concertación, sobre todo muy importante la que se ha venido haciendo con las comunidades indígenas, particularmente en el Chocó.

También ha venido haciendo titulaciones individuales, como en el caso de Tumaco, precisamente diferenciando de esa manera la cosa. Una cosa es la titulación colectiva prevista en la Ley 70 en aquellas zonas que no son adjudicables porque no son aptas para explotación agropecuaria; y otra cosa es la titulación individual a colonos sobre predios que son aptos para la explotación agropecuaria.

Pero sí me gustaría, honorable Representante, que pudiéramos al margen de esta discusión, conocer puntos concretos o situaciones concretas que de pronto puedan resultar irregulares y que valdría la pena analizar.

Continúa el Director de la Red de Solidaridad, doctor Medellín:

El segundo elemento que me parece importante señalar y que podría estar incluido en la ley, es

profundizar más en el tema del acceso a la tierra, no necesariamente a la propiedad.

No todos los desplazados eran propietarios; no todos los desplazados eran poseedores; muchos de los desplazados eran o son trabajadores o arrendatarios de sus predios. Y para mí, en particular, como en el caso de vivienda, cuando en Colombia se confunde el acceso a la vivienda con el acceso a la propiedad, me parece que eso no necesariamente es bueno como política pública, digámoslo así.

Uno puede tener, por lo menos en el caso agrícola en el caso agrario y que tiene que ver con los desplazados por lo menos puede haber mucho más, seguramente, diferenciar tres tipos de elementos diferentes o de características diferentes:

1. ¿Cómo garantizamos el acceso a la tierra a los poseedores mediante la legislación? -lo que habíamos hablado?

2. ¿Cómo podemos hablar del acceso a la tierra de los desplazados que antes eran arrendatarios?

3. ¿Cómo podemos hablar o garantizar el acceso a la tierra a aquellos desplazados que antes del desplazamiento eran trabajadores rurales?

4. Ahí sí, ¿cómo podemos trabajar con los propietarios?

Desarrollar mecanismos como subsidios al arriendo de tierra por parte de población desplazada para facilitar su reincorporación es uno de los elementos que por ejemplo nosotros tenemos dispuestos que sería bueno que quedara de alguna manera en estas normas.

Otro punto que es muy importante son "las zonas de reserva campesina", que desafortunadamente están muy ligadas mas bien a las zonas de frontera, por qué no mirar ese esquema de las zonas de reserva campesina como un instrumento fundamental de reasentamiento o de reubicación de población desplazada al interior de la frontera agrícola.

Nosotros tenemos una legislación muy importante del sector agropecuario en la frontera agrícola y tenemos que trabajar es más al interior de la frontera agrícola. ¿Cómo promovemos territorios colectivos, resguardos indígenas? miren, buena parte, hoy, hoy, las batallas que se están dando porque son así en el Putumayo, en el bajo Putumayo, sí, se están dando sobre un territorio ancestral, que es el de los Cofan, sí, cuya solicitud de adjudicación del resguardo es viejísima; donde tienen, además, sitios y lugares sagrados.

Cómo nosotros podemos promover la adjudicación de estos territorios resguardos, territorios colectivos, como un mecanismo fundamental de prevención del desplazamiento que tiene que ver, obviamente, con lo que había dicho de la titulación.

Otro elemento que me parece muy importante que podríamos tocar desde la ley y eso sí me parece que es clave desde la ley, muy importante. ¿Cómo podemos regular, por ejemplo, los territorios cuyo dominio se han extinguido definitivamente a los narcotraficantes en favor de población desplazada; desde la ley y que la facultad no necesariamente quede en el Consejo Nacional, cómo podemos hacer ese aporte?

Cuando uno ve cuál es la distribución de los territorios que están en pleito, cuya extinción de dominio está ahí en cuestión, uno encuentra que es factible trabajar con ellos con estos predios y quisiera tener digamos un sustento jurídico más fuerte para eso.

El tema que ya habíamos mencionado: el del congelamiento de la propiedad. Yo, lo que dice el honorable Representante Navas Talero, yo me de-

claro poco conocedor de la legislación y no sé si eso sea imposible desde el punto de vista legal y toque recurrir a una reforma constitucional, etc.

Pero a mí me parece que el congelamiento, persona que salga desplazada, zona que queda congelada. Poseedora o no, no sé. Ahí viene el problema. Pero creo que ese es un mecanismo que puede -propietaria o poseedora- que puede permitir seguridad, respiro para la población.

Mecanismos que, por ejemplo no necesariamente están contemplados aquí también en el proyecto de ley que se pueden estudiar que es ahí sí, con la intervención de alguien, no sé si el Incora, en eso preferiría como otras instancias que pudiesen, insisto que pudiesen ser mucho más ágiles. No estoy hablando de la Red sino de otro, e incluso sector privado o alguna cosa de este estilo que uno pudiera como involucrar en esto, pudiera evaluar rápidamente esos predios, esos bienes con sus mejoras y todo; y eso, que inmediatamente se convirtiera en el aporte de esa población desplazada a su nueva ubicación o a su nuevo lugar.

Es decir, que el estado tuviese la obligación de alguna manera de reconocer eso como aporte a la población desplazada. El problema de vivienda que tenemos ahora para población desplazada con el cuento del ahorro programado, cuando la población muchos de ellos salen con la mano adelante y otra atrás; es decir, ¿cómo hacemos, ah?

O, cómo hacemos cuando en términos de tierra que se les adjudica se subsidia el 70% y el otro 30% les toca a ellos. Un mecanismo bueno podría ser que esos predios, esos bienes en general bienes -a veces ni siquiera solo los predios rural, sino los bienes, sus mejoras- pudiesen ser contabilizados como aportes de la población desplazada a sus nuevos lugares o a sus nuevos programas de restablecimiento.

Y por último, el señor Director del Incora lo mencionaba; creo que para ustedes debe ser muy, muy evidente que cuando uno dice "mire, en tierras me metieron un adicional de 5 mil millones de pesos para población desplazada".

¿Cuántas familias podremos atender? ¿100? 200!

El tema de recursos es uno de los temas más complicados para el tema de tierras. Ahí nuevamente, la posibilidad de que se -y para el tema de la atención al desplazamiento en general- si uno pudiese contar con una fuente permanente de recursos para tierras sería un aporte importante. Digamos que pudiese de alguno de los sectores, de algunos de los ingresos permanentes -no sé- contabilizar para tierra, para población desplazada o en general, yo no sé, eso es un tema que más puede hablar el Ministerio de Agricultura, sería un elemento importantísimo.

Hay que profundizar en otros temas como por ejemplo el sistema de información. No hay un sistema de información de tierras que uno pueda trabajar muy fácilmente, independientemente de que sea poseedor o propietario para poder ahí sí seguirle el rastro a la población en términos de sus propiedades.

En fin, creo que ahí hay algunos de los elementos que nosotros hemos considerado que vale la pena poner a la reflexión de ustedes no sin antes reiterarles pues que nuestro apoyo frente a esa iniciativa es total para la discusión en la preparación y, de verdad, animarlos porque este es un proyecto de ley que seguramente va a contribuir mucho, mucho a atender uno de los problemas más centrales, más neurálgicos -como lo he dicho- de las causas del desplazamiento, como es el tema de la tierra y de las posibilidades de retorno y de

restablecimiento de la población desplazada también como lo es la tierra. Muchas gracias.

El señor Presidente agradece al doctor Fernando Medellín y ofrece la palabra al honorable Representante Germán Navas Talero:

Yo le agradezco al doctor Medellín la deferencia con la propuesta mía y yo quisiera darle una solución viable. Si nosotros tenemos la ley de afectación como patrimonio de familia, si tenemos la ley que restringe la venta de las unidades familiares por afectación familiar, si tenemos la ley que establece un procedimiento especial para la venta de bienes de menores, y no veo por qué vaya a ser inconstitucional que en la ley, doctora Sirenia- se incluya esta sugerencia mía: que en el momento de venta de bienes inmuebles ubicados en zonas de guerra, dijéramos para hablar claro, pues se establezca un procedimiento especial en el cual interviene ya sea el Incora, ya sean ustedes, el Defensor de Pueblo, etc., para verificar que efectivamente sí se realiza la venta y sí hay el pago. Para que con el constreñimiento no se consiga comprar por 10 lo que vale 100.

Sí, ahí obviaríamos la inquietud que tienen ustedes desde el punto de vista Constitucional porque no lo hacemos inenajenable. Se permite su venta, pero previa la intervención de esos organismos que yo he simplemente señalado como posible, más cuando sirve de especie de interventor de esa compraventa tanto del derecho de propiedad como de la posesión o de las mejoras que allí hubiere para evitar ese negocio sucio donde se están enriqueciendo después de desplazar a una persona. Gracias señor Medellín, muy amable.

En este momento el honorable Representante William Vélez Mesa pide la palabra:

Presidente, con mi cordial saludo al señor Defensor del Pueblo y a los demás ilustres personajes que nos acompañan en el día de hoy. Quiero rogarle señor Presidente a ver si usted autoriza que por Secretaría se le dé lectura a una proposición que no genera ninguna discusión, señor Presidente.

El Presidente le anuncia que será leído en el punto de proposiciones y ofrece la palabra al Defensor del Pueblo, el doctor Eduardo Cifuentes Muñoz:

Buenos días, agradezco a la comisión Primera la invitación que se me ha formulado para intervenir en este debate y hacer algunos comentarios al proyecto de ley radicado en esta comisión; el Proyecto de ley número 59 de 2000.

En primer término, creo que debemos destacar la importancia de este proyecto de ley. Si bien su objeto se circunscribe a un aspecto muy puntual que es el problema de los desplazados. Creo que de todas maneras, es necesario que el Congreso profundice sobre toda esta materia que en palabras de la Corte Constitucional, significa hoy en día una de las grandes tragedias humanitarias de occidente. Debemos recordar que después de Sudán y de Turquía, Colombia es el país con mayor número de desplazados.

Este problema del desplazamiento sólo de manera reciente ha recibido tratamiento normativo. En primer lugar, el estudio Conpes del año 95; más tarde, la Ley 387 de 1997, que hasta el día de hoy no ha sido objeto de reglamentación, que contiene un marco muy importante para tratar el marco del desplazamiento pero que requiere igualmente de sustanciales aportes presupuestales con el objeto de implementarla.

Y al mismo tiempo se hace necesario que el gobierno actúe de manera coordinada y eficaz para

responder ante el problema del desplazamiento en los momentos previos cuando éste ocurre y los momentos posteriores. Por eso, destaco la importancia del proyecto y de la iniciativa que en seguida voy a comentar.

Este Proyecto de ley número 59 de 2000, desde luego no ataca todos los problemas del desplazamiento; creo que el objetivo ha sido muy preciso. Únicamente responder al problema de los propietarios de bienes rurales abandonados como consecuencia de la violencia.

Por lo tanto, los comentarios que voy a formular no son generales. Entiendo que posteriormente el Congreso se puede ocupar de otros temas, vamos únicamente a circunscribirnos a ese punto “el de los propietarios”. No se está aludiendo a los poseedores; no se refiere tampoco al acceso a la tierra por parte de colonos, de ex-arrendatarios, etc., sino atacar de manera clara el problema de los propietarios de fundos rurales abandonados como consecuencia del desplazamiento.

Me parece a mí que la finalidad de la norma es loable. Se busca ante todo evitar que produzca un enriquecimiento ilícito por parte de aquellas personas que pueden aprovechar la condición de expósito del inmueble y la condición del desplazamiento de su titular para hacerse, ya sea a precios irrisorios o simplemente por la vía de la posesión a un patrimonio de una persona que se encuentra en condición de extrema vulnerabilidad. Sería inequitativo y absolutamente injusto que el país asistiera calladamente a esta transferencia de propiedades y de activos entre los débiles, los desplazados y quienes van a usufructuar de esa posesión o de esa propiedad. Por eso, la finalidad del proyecto apunta a una exigencia constitucional de proteger a los grupos débiles.

Ahora, la fórmula. La fórmula de la constitución de un patrimonio especial, creo yo, responde a la insuficiencia de los mecanismos contemplados a este propósito en la Ley 387 de 1997. En relación con las propiedades de los desplazados, en esta ley, en el artículo 19, se contempla una solución que es absolutamente insatisfactoria; allí se señala que le corresponde al Incora, llevar un registro de predios abandonados a fin de que inste esta instancia gubernamental a otras a la adopción de medidas de protección.

Creo, realmente que esta es una medida insuficiente y por lo tanto es un avance el que se está señalando en este proyecto cuando se prevé la constitución de un patrimonio especial, situación que se provoca por medio de un procedimiento judicial sumario a instancia de la víctima del desplazamiento.

Consecuencias de ese patrimonio especial que se determina en la ley:

- No puede ser hipotecado el inmueble
- No es transferible
- Se interrumpe la prescripción adquisitiva

Y, un aspecto que me parece importante también subrayar, se trata de una actuación que es provocada directamente por el individuo, por la víctima, por el desplazado, independientemente de las actuaciones colectivas o estatales que se realizan por el Incora.

A continuación interpela el honorable Representante William Darío Sicachá, con la venia del Presidente:

Muy amable señor Presidente, doctor Cifuentes, es que cuando comienza su intervención y habla de desplazado habla de “proteger los bienes rurales”. Y aquí hablábamos ahora que precisamente hacemos una legislación para cada momento y el doctor

Medellín hablaba sobre la legislación que tenemos que es una legislación para la paz y no para la guerra que vivimos en Colombia; de la cual comparto completamente ese criterio.

Mi pregunta es ¿Ahora que ha llegado la guerra a las ciudades, que muchas gentes –lo digo por experiencia propia, veamos el fin de semana pasado en Cali y ayer no más, donde explotaron tres carrobombas en la ciudad– también se está desplazando la gente de la ciudad; no solamente la gente que tiene muchos recursos, sino de estratos 2, 3, abandonan sus propiedades para irse de pronto a unas ciudades más seguras o se van al extranjero. Y son de pronto profesionales que viven de su trabajo, no son gente con mucho dinero pero ahí tienen unas propiedades que han sido el producto de todo el trabajo de toda su vida y la abandonan.

Esas propiedades también ¿no sería bueno pensar en protegerlas? o será que esas personas no son desplazadas también? Mi pregunta es ¿que solamente es desplazado el que sale del campo y va a las ciudades?; o también ¿no será desplazado, porque la guerra cada día se recrudece más en Colombia y también podrá ser desplazado los que tienen que irse de la ciudad a otros países o a otras ciudades donde tengan mayor seguridad?

Responde el señor Defensor del Pueblo:

Yo estoy de acuerdo con usted; me parece a mí que la medida tiene que ser más amplia. Creo que el espíritu del proyecto permitiría naturalmente establecer esa ampliación. Yo me refería en primer término, a la norma que se encuentra en la ley 387, que es la única que de manera concreta alude a este tema que ahora se aboca en el proyecto de ley.

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

Y lo que se propone el proyecto es: mejorar esta solución normativa que yo encuentro realmente insatisfactoria; y, obviamente que se mejora cuando no solamente se confía en este registro que realiza el Incora y en las actuaciones de esta entidad pública, sino cuando el mismo interesado puede directamente o por interpuesta persona iniciar un procedimiento preferente y sumario dirigido a constituir un patrimonio especial.

Observaciones puntuales en primer término y luego generales que debo dejar sentadas sobre esta iniciativa legislativa, que me parece a mí muy interesante y que naturalmente apoyamos.

Encuentro que el proyecto puede resultar insuficiente en lo que tiene que ver con el abuso del mecanismo por parte de los titulares de estos inmuebles, ya sean rurales o ubicados en cabeceras municipales en relación con los acreedores. Si bien los acreedores participan en el procedimiento preferente y sumario cuando ellos son notificados a través de medios especiales, es posible que no todos puedan conocer de esta situación, más aún, encontrarse también en situación de desplazamiento.

Y me parece a mí que deben adoptarse cautelas para impedir que esta figura se convierta en un instrumento de abuso de un propietario de un bien rural frente a sus acreedores.

De otra parte, no es claro cual es la participación de los acreedores en el procedimiento. Me pregunto si es necesario que éstos aprueben la constitución del patrimonio especial. Ellos van a intervenir en el

procedimiento, son llamados al mismo; pero el proyecto no tiene normas o disposiciones en relación con la anuencia y sobre las mayorías que se requieren para que finalmente se constituya este patrimonio especial.

Es también importante anotar la prohibición que se constituya este patrimonio cuando se trate de un bien hipotecado. Yo creería que debería constituirse no obstante la hipoteca simplemente que ese patrimonio no tendría efectos en relación con hipotecas anteriores al desplazamiento. Pero muchos bienes rurales se encuentran hipotecados y, sería también necesario protegerlos.

Observo, de otro lado, que la eficacia de esta medida individual y procesal de protección, está referida a la oportunidad de la constitución del patrimonio especial. Y, es complejo, es muy compleja la situación en que se encuentra el desplazado tan pronto ha ocurrido el desplazamiento; es finalmente un naufragio de una tragedia nacional y es muy difícil que él pueda impetrar inmediatamente esta acción.

Resulta igualmente peligroso para su propia vida y seguridad personal, que pueda comparecer al juzgado del circuito que tenga competencia en el lugar de los hechos y que provoque esta acción, inclusive frente a otros acreedores frente a eventuales poseedores y puede volver a iniciarse un ciclo de violencia a raíz precisamente de la instauración de esta demanda.

De modo que sugeriría que se pudiera efectuar el procedimiento a través de un juez comisionado para que en cualquier lugar en que se encuentre esta víctima de la violencia, pueda iniciarse el procedimiento y se comisione al juez del lugar de los hechos para que siga adelante con las diligencias correspondientes. La presencia en ese lugar de quien es desplazado frente a eventuales agresores puede, repito, generar violencia y es un aspecto que debe considerar esta comisión.

También agregaría que sería importante que con la admisión de la demanda en muchos casos se pudiera adoptar como medida precautelativa, la sustracción de ese inmueble del comercio. No debe ser necesario que se llegue a la sentencia judicial que puede ser demorada, no obstante que el procedimiento es sumario para que se adopte esa medida con la simple admisión de la demanda y siempre que concurren algunos requisitos adicionales.

Éstos, mis comentarios en relación con la propuesta que se ha presentado. Querría simplemente, ya en esta última parte de mi exposición, aludir a otro aspecto de esta misma temática sin, repito, excederme en el tratamiento de otros temas conexos, porque entiendo que el proyecto se circunscribe únicamente a resolver el problema de los desplazados, propietarios de bienes rurales abandonados.

La expoliación de que son víctimas muchas personas y muchas poblaciones en este conflicto armado interno del país, es tanto previa al desplazamiento como posterior al desplazamiento.

Antes del desplazamiento se puede presentar una serie de situaciones de violencia más o menos invisible que han podido dar lugar a la enajenación de bienes a precios irrisorios y, por lo tanto, esta medida legislativa no alcanzaría de ninguna manera a resolver el problema de aquellos que dejaron de ser propietarios antes, inclusive, del desplazamiento, pero en un momento en el cual la violencia ya ha irrumpido en una determinada zona y está afectando a los sectores más vulnerables.

También ocurre la expoliación posterior, el aprovechamiento de fundos expósitos. Estos dos mo-

mentos, el previo y el posterior, deben ser también materia de tratamiento legislativo porque lo que se busca creo y esta es la finalidad que me parece relevante de este proyecto, es impedir esta transferencia de rentas y de activos que crean una situación de enriquecimiento ilícito y una aberrante injusticia. Y esa injusticia se produce tanto en el momento previo al desplazamiento como en el momento posterior.

Si únicamente la ley apunta al momento posterior, pues vamos nosotros a dejar de lado esa serie de desplazados que fueron propietarios y que fueron forzados a realizar enajenaciones en condiciones de opresión y de fuerza.

Las medidas de protección:

Pueden ser, y lo son, tanto individuales como colectivas; creo que ambas son necesarias y se debe establecer un adecuado balance entre las dos. No son, pues, irreconciliables.

Medidas individuales. Esta que se está proyectando por parte del Congreso. Es la misma víctima la que instaura el proceso y la que busca que se constituya un patrimonio especial lo que le brinda una determinada protección; es importante. Adolce, sin embargo, de defectos formales.

Muy pocas personas tal vez van a acceder a esa justicia; cuando lo hagan, los efectos del patrimonio especial van a cubrir un momento en el cual ya se han podido presentar una serie de actos por parte de quienes están en la región o zona de expulsión y, por lo tanto, creo que la gran crítica que se le puede formular al proyecto es “un excesivo formalismo”; o sea, puede ser una solución puramente formal que solamente esté al alcance de determinados propietarios, no de todos.

Y que además, por la situación de peligro –que ya mencioné– se interponga tardíamente. Y naturalmente allí los efectos no van a ser entonces suficientes para poder brindar protección a la víctima del desplazamiento. Pero de todas maneras esa protección individual es necesaria. Hay que mejorar el proyecto, pero creo que hay que conservar esa idea tuitiva que en este momento no está ofreciendo la legislación vigente. Por eso es un avance en relación con la Ley 387 de 1997.

Pero tenemos de otra parte que pensar en medidas colectivas de protección. Realmente estamos frente a individuos dispersos; a individuos que inclusive no poseen los títulos, de individuos que no pueden realizar actos de protección de autotutela. Es importante pensar en la tutela colectiva.

Escuché al llegar a esta reunión que se hablaba de una congelación de los inmuebles. No sé cuál es el sentido de esa propuesta, pero yo, igualmente ya había considerado como una alternativa de tutela colectiva la posibilidad de que en los lugares donde se ha presentado de manera manifiesta la violencia y que ha generado movimientos de desplazamiento, se proceda por parte de alguna autoridad pública a solicitar y a obtener la congelación de todos los predios. Inclusive, una congelación que abarque el año anterior al momento de la expulsión colectiva de los propietarios o de los poseedores.

Esta decisión ejecutiva que tendría efectos registrales inmediatos, creo que puede combinarse con esta solución individual que se está proponiendo aquí en el Congreso.

Se trata de una medida excepcional que, por un término razonable saque del comercio los inmuebles que estén ubicados en la zona donde se ha producido la expulsión. Y que igualmente abarque también un término anterior a esa expulsión para que se consoliden los títulos anteriores, para que se revisen todas

las negociaciones que se hayan llevado a cabo y para que, además, le brinde un espacio temporal a los labriegos o campesinos desplazados para que ellos también puedan realizar o incoar acciones individuales como las que se está proponiendo.

Me parece a mí que simplemente fincar la solución de este problema en una solución individual y procesal es insuficiente frente a una situación y a un fenómeno de suyo dramáticos que colocan a las personas en condiciones de indefensión. La solución procesal o individual supone ya en cierta medida por lo menos una posibilidad de autogestión y de autotutela. Entonces yo creo que realmente no es la característica general de los desplazados.

Es necesario entonces también, cristalizar e incorporar en la legislación medidas colectivas de protección que sean además muy eficaces. Y esta medida colectiva que he sugerido tiene además la virtualidad de que obliga al estado a reaccionar de manera inmediata, a impedir que el desplazamiento se torne endémico, a evitar que se siga produciendo en el país un esquema de apropiación de inmuebles, de mejoras por parte de aquellas personas que van detrás de colonos, detrás de propietarios y que van aquilatar una enorme fortuna y van en últimas a capitalizar la violencia y el sufrimiento de los desplazados.

Para eso es importante que el estado reaccione inmediatamente cuando se produce el desplazamiento, si no lo ha hecho antes para congelar distritos, municipios, veredas enteras y para señalar que allí en esas veredas, en esos municipios, no se va a producir un enriquecimiento ilícito y criminal por parte de las personas.

Y que se garantiza en últimas, así sea en el mediano o en el largo plazo el retorno de las familias que se convirtieron en migrantes forzados por causa de la violencia. Pero en términos generales me parece a mí que la iniciativa, repito, apunta a una finalidad que debe necesariamente ser compartida por las autoridades, por el Ejecutivo, por el Legislativo. Creo que es una iniciativa importante, creo que hay que restarle algunos defectos formales para que tenga más fuerza como una medida procesal individual, pero en el entendido de que ella sin una tutela colectiva resultaría verdaderamente insuficiente y ahí sí, absolutamente formalista como solución a este problema.

La Defensoría del Pueblo le brinda al Congreso toda la colaboración en esta materia y nuestro deseo además, de seguir interviniendo en este asunto tan importante y trascendental para muchos colombianos. Muchas gracias.

Presidente:

Muchas gracias señor Defensor. Fueron citados igualmente para este foro cinco ONG, según el Secretario solamente una ha hecho presencia. Pero antes de darle la palabra doctor, saber con quiénes contamos aquí. Fueron invitados:

El doctor Carlos Huertas, del AGAT. ¿Está presente? No está presente.

Doctor Jorge Rojas, de Codes? No está presente

Doctora Gloria Mancilla de Andas? No se encuentra presente

Doctor Antoni Sánchez, de Mincoldex? No está presente

Doctor Marino Córdoba, de Abbrodes? Sí está presente.

Dejamos constancia de que esta ha sido una Célula Congressional abierta al debate y a la participación de todos.

Entonces, ¿llamamos al doctor Marino Córdoba, si está presente? Alguno de ustedes es el Representante legal de la organización?

El honorable Representante José Darío Salazar Cruz pide la palabra:

Señor Presidente, a mí me parece realmente importante el tema que tocó el defensor del Pueblo, porque la verdad es que el fenómeno de los desplazados no es de ninguna manera un fenómeno individual, sino un fenómeno colectivo. Y es colectivo precisamente porque son poblaciones enteras o grupos humanos los que se encuentran agobiados por la violencia.

De modo que yo, con toda consideración, le propondría a usted con la venia, obviamente, de los ponentes, de que sí valdría la pena que se enriqueciera el proyecto –doctora Sirenia– con el tema de las acciones colectivas.

Inclusive pienso que la Defensoría y el Defensor en especial que tiene un criterio muy claro sobre el particular podrían ayudar a enriquecer el proyecto.

Lo otro que me parece también sustantivo en este tema, es que si la acción es colectiva sin duda como el Defensor aquí lo afirma pues el estado tendría un mayor interés –digámoslo así– en actuar de una manera más rápida y diligente para que la solución a la titulación de esos predios y a las acciones correspondientes pudiera tener un camino mucho más eficaz y diligente.

De modo que quiero expresar realmente y celebrar la intervención del Defensor y pedirle con toda consideración a los ponentes que tomen en cuenta el tema de las acciones colectivas porque creo que ello no solamente aterriza en la realidad del proyecto, lo vuelve mucho más rico en conceptos y en sustancia; y, además de ello, creo que esa sí es una solución que es la que perseguimos aquí todos, empezando por los ponentes, una solución mucho más real y rápida y efectiva al problema de las personas forzadas a dejar sus predios. Gracias señor Presidente.

A continuación tiene la palabra el doctor Carlos Rosero:

Nosotros agradecemos la invitación, la oportunidad de intervenir y hacer unos comentarios muy rápidos y breves al proyecto, en general, a la situación de desplazamiento que se vive en el país. Afrodes es una organización que agrupa a desplazados de comunidad negra en Colombia; por lo tanto, los comentarios nuestros se circunscriben a esa perspectiva, fundamentalmente. En el caso particular de comunidades negras en el Pacífico fundamentalmente, la propiedad tiene un carácter colectivo. No ha definido únicamente por la ley, sino porque hubo todo un proceso de consulta desde antes de la Constitución del 91 y posterior, en el cual las comunidades accedieron a que la titulación fuera colectiva.

Y en esa manera se está haciendo. Partiendo del carácter colectivo de la propiedad, uno encuentra que el proyecto no habla de nosotros. Es que esa es la primera observación.

En segundo lugar, el proyecto no considera la posesión ancestral de los territorios que tanto en el Pacífico, como en otras zonas del país las comunidades tienen, si coincidimos con los que han señalado que es necesario para proteger efectivamente, considerar el punto de la posesión también como un derecho.

En tercer lugar, nos parece que al territorio y no a la tierra, hay asociado una serie de derechos que también tienen que ser protegidos porque hacen parte de todo el fenómeno del desplazamiento que se está dando en el país. En lo fundamental, nos referimos a dos tipos de derechos:

1. Los derechos asociados a los recursos naturales. En algunos casos la utilización, la propiedad

o derechos preferenciales a la utilización de los recursos naturales.

Y traeríamos a colación para sustentar eso, el hecho de que en el Medio Atrato, por ejemplo, las comunidades fueron desplazadas, y estando ellos fuera la empresa Maderas del Darién y Madecer, explotaron los recursos naturales de la población.

Entonces me parece que ese derecho tiene que ser también protegido altivamente y no exclusivamente del territorio. Nosotros decimos que bueno! el territorio es concreto, no, incluye también los recursos naturales que están al interior porque si no sería una casa en el aire, que es el título de una canción.

Y en segundo lugar, los derechos que tienen que ver con la participación y que se derivan del hecho de que la gente está allí en una determinada zona, sea como propietaria, como habitante o como poseedor exclusivamente. Y traería a colación sólo este ejemplo.

Los paramilitares entraron al norte del Cauca y al sur del Valle oficialmente el 9 de junio de este año. Un mes y medio después de la entrada de los paramilitares se empezaron a reactivar proyectos, como el desvío del río Ovejas al embalse de la Salvajina; como el embalse sobre el río Timba; como el basurero en el sitio de Corcobado, asociados a la permanencia de la gente.

Entonces el desplazamiento genera una situación en el territorio que impide la implementación de los mecanismos y el ejercicio pleno del derecho de participar de la población y más cuando la gente sale.

Aun en el norte del Cauca no saliendo la población, porque está prohibido el desplazamiento en el norte del Cauca. Es una situación nueva. Los paramilitares prohibieron en el Norte del Cauca que la gente se desplazara. Quien salga del Norte del Cauca, de esos municipios con más de dos mudas de ropa puede ser asesinado; entonces hay como situaciones nuevas.

Entonces nos parece que el derecho a la participación debe ser asociado al territorio, a la permanencia en un espacio; debe ser también protegido porque con el ejemplo del Norte del Cauca lo que quiero señalar es que el desplazamiento –y haría una averiguación de lo que decía el doctor Medellín– el desplazamiento está asociado a la implementación de megaproyectos del país.

Entonces la gente es desplazada, en algunos casos hay repoblamiento de población con gente afecta al grupo que permanece allí y por lo tanto no van a hacer oposición a los proyectos que se van a implementar.

Y en otros casos el desplazamiento lo que genera es un debilitamiento del tejido social y organizativo de la población que no permite plantear los puntos de vista de las comunidades respecto a los proyectos que se van a implementar en determinadas áreas.

En ese sentido, y para finalizar nosotros, creemos que es necesario congelar de manera automática la circulación de las propiedades o de las posesiones en aquellas áreas donde la población sea desplazada; se debe proteger los derechos de esas comunidades respecto a los recursos naturales y se debería también en los casos en que la gente sea desplazada de zonas donde se vayan a implementar megaproyectos y el desplazamiento esté asociado con eso, congelar la implementación de esos megaproyectos o estipular mecanismos particulares de participación para que efectivamente tanto los territorios, la identidad cultural y el derecho a la participación de la gente, no sea vulnerado como está ocurriendo en muchos sitios del país.

El señor presidente agradece la participación y presencia del señor Carlos Rosero.

En consecuencia, anuncia que pasan al punto del orden del día donde la Comisión asume el debate del proyecto de ley sobre el cual se han escuchado ya las opiniones del Director de la Red, Director del Incora, Defensor del Pueblo y del Representante de la ONG-Afrodés.

Punto de orden: Proyecto de ley 59 Cámara, por la cual se señala un procedimiento para la constitución de patrimonio de desplazados.

Tiene la palabra el honorable Representante Rafael Flechas:

Realmente es un proyecto como se ha anunciado acá por parte de todos los que han intervenido de trascendental importancia para el país. Pero realmente requiere un estudio serio y de un análisis del articulado que nos permita que realmente cumpla eficazmente con el objetivo.

Ya escuchábamos por parte del señor Defensor del Pueblo cómo es necesario hacer unas adiciones; cómo perfeccionar el articulado de tal manera que realmente podamos que los desplazados y atinente a la propiedad realmente no se afecte.

Por eso yo me permito proponer señor Presidente, que con la tutela o la organización o la dirección de lógicamente la Presidencia de la Comisión, del señor Defensor del Pueblo, del señor Director de la Red de Solidaridad y del Incora, constituyamos una Mesa de Trabajo y se designe por la presidencia de la Comisión, una subcomisión para que estudie el proyecto y hagamos una mesa de trabajo a la mayor brevedad posible y le hagamos las adiciones, las proposiciones que consideremos necesario, para que logremos realmente que este proyecto cause un efecto positivo y eficaz frente a esa enorme necesidad.

Yo, por ejemplo digo: tenemos nosotros que revisar y hacer un estudio concordante con el Código Civil, con los Códigos de Policía, por ejemplo, de cada departamento, porque cada departamento tiene su código de policía donde reglamenta la manera por ejemplo, de atender los procesos policivos.

Y entonces necesitamos hacer una normatividad coherente para que no entremos en contradicciones de orden legal con el código civil y con el Código Nacional de Policía.

Entonces, por eso me permito sugerir muy respetuosamente que se designe una subcomisión y se coordine con la Defensoría del Pueblo, con la red de Solidaridad, para que a la mayor brevedad hagamos realmente las adiciones y proposiciones que consideremos necesarias a este proyecto de ley. Muchas gracias, Presidente.

Tiene la palabra la Representante Juana Yolanda Bazán:

Gracias señor Presidente. Yo también tengo algunas observaciones aún cuando recojo algunas de los expositores. En particular lo de los patrimonios colectivos que me parece que también es importante como lo anotaba la ONG; pero advierto algunas deficiencias de orden legal.

En primer lugar, la competencia. A mí me parece que si no se determina claramente la competencia se van a presentar muchos problemas en el manejo de la constitución del patrimonio de los desplazados; porque dice, que el trámite se adelantará ante cualquier Juez Civil del Circuito.

Lo cual quiere decir que si el desplazamiento se está ocurriendo en el Putumayo, puedo venir a Bogotá a poner la petición ante un juez del circuito, para que este juez de circuito ordene que se congelen los bienes y después llevar el registro, la sentencia,

o el documento que den allá porque da a entender que no es propiamente un proceso contencioso sino se plantea más bien como un proceso de jurisdicción voluntaria en el que prácticamente no interviene sino la voluntad del desplazado y prácticamente el Incora, eventualmente, porque le toca recibir el predio que supuestamente va a constituirse en patrimonio.

De manera que a mí me parece que hay que clarificar lo de la competencia, porque la competencia desde el punto de vista procedimental genera muchísimos conflictos en la práctica del derecho. Si no se determina cuál fue, cuál es el juez competente de qué domicilio, cuál es la competencia que vamos a aplicar. Me parece que generamos un vacío muy grande.

Igualmente, en el artículo 1º –donde se dice– Los bienes quedarán en la calidad de no embargable e imprescriptible, no se clarifica realmente qué ocurrirá con las otras acciones civiles como lo dice quien me antecedió en el uso de la palabra.

Porque vean ustedes que si hay procesos de petición de herencia, procesos reivindicatorios; si hay otro tipo de procesos en curso, como procesos ejecutivos, si hay un proceso ejecutivo en curso –el caso típico– y si nosotros en la mitad del proceso ejecutivo hacemos inembargable el bien ¿qué pasa con las medidas cautelares que se han aplicado con anterioridad?

O sea me parece que tienen posibilidades de orden práctico en el tiempo. Hay que ponerle una vigencia y además preservar las contenciones que se hayan iniciado con anterioridad. Porque si se inició un proceso ejecutivo y el predio está en vía de remate, ¿qué pasa con las medidas cautelares que se han puesto en práctica? Entonces me parece que podríamos clarificar cuál es la situación de estos procesos que se adelanten con anterioridad a la decisión de la autoridad para el congelamiento prácticamente de los bienes.

Ahora bien, igualmente comparto claramente con el doctor Medellín el tema del registro. Este es un país que sin duda las dificultades han sido muy grandes, pero no podemos desconocer que la misma marginación y exclusión de la gente ha hecho que se aproveche de las posibilidades de ser desplazado.

Particularmente en nuestro departamento de Santander, hemos tenido problemas muy graves de gente que por su pobreza se quiere hacer aparecer como desplazada. Y hemos conocido típicos casos de gente que se ha aprovechado del desplazamiento para pedir asilo político.

De manera que si no hay un registro que clarifique, como lo dijo la doctora Sirenia, ¿en realidad quiénes son los desplazados? para que la medida surta un efecto en realidad de quien ha sido víctima del desplazamiento y no que vengan los que se vienen a aprovechar de una situación de desplazamiento para que se congelen sus bienes y para de manera indefinida no cumplir con sus obligaciones o con obligaciones previamente adquiridas.

El otro tema que me parece que es importante que se debe tocar no solamente de los procesos en trámite, sino el tema de las obligaciones que estén en curso. Porque si nosotros le ponemos una imprescriptibilidad e inembargabilidad de estos bienes ¿qué ocurre si yo tengo una obligación sobre el predio –digamos– o que yo tengo un crédito y que yo no tengo otra posibilidad de hacerlo exigible sino sobre ese bien? pues resulta que si el predio es inembargable, ¿por cuánto tiempo es inembargable? mientras tanto también mi obligación puede prescribir.

De manera que hay que hacer una claridad de que estas obligaciones vigentes de golpe tampoco son imprescriptibles hasta tanto el desplazado deje de serlo y se le devuelva su bien o esté bajo la posibilidad del derecho común, como lo dice la norma.

De manera que si hay unas situaciones de orden legal, que a mi juicio deben ser claramente revisadas, porque aparte de las observaciones que han planteado los expositores me parece que el proyecto de ley es interesante y cae precisamente con un gran sentido de oportunidad frente a lo que vive el país. Pero debemos revisar toda la legislación vigente; tema que a mi juicio quedan en el aire.

Finalmente decir, por ejemplo, cuando aquí habla de que un procedimiento breve y sumario a mí me parece que queda abierto ¿qué es un procedimiento breve y sumario? ¿Qué haría un juez cuando vienen y le plantean un litis consorcio necesario? ¿qué haría un juez cuando vienen y le plantean una serie de excepciones? Porque es que aquí prácticamente no está, no está muy claro el procedimiento para quien se quiere oponer!

Miren ustedes que dice “que se hará una publicación para que los que tengan interés o sean acreedores puedan hacerse parte dentro del proceso”. Muy bien! Yo me hago parte en el caso de que tenga interés o soy acreedora; pero ¿cuál es el procedimiento? -Es el procedimiento establecido en el código de procedimiento civil.

Y en ese caso ¿para qué proceso? Para el proceso verbal; para el proceso abreviado; para el proceso ordinario.

Entonces me parece que debíamos generalizar frente al proceso previo y sumario para decir que debiera ser “un procedimiento abreviado o un procedimiento verbal establecido en el código de procedimiento civil, donde quien se oponga dentro del proceso tendría derecho a plantear las excepciones o a plantear las otras cosas en los términos en que establece la ley.

Porque da a entender solamente de que se quiere llevar el registro de quiénes tienen interés en el predio, de quienes son los acreedores; pero, igual, no hay posibilidad de controvertir absolutamente nada.

De manera que, no sé, me parece que debíamos analizar claramente todos estos temas, revisar las otras posibilidades que se pueden plantear e incluirle al proyecto temas tan importantes como el de la propiedad colectiva, que me parece que son muy importantes; y temas que, sin duda, podrían ampliar el mecanismo para que se haga mucho más expedito.

Desde el punto de vista práctico procedimental de la legislación civil, a mí me parece que hay muchas ambigüedades; porque de un lado parece que fuese un procedimiento administrativo que se tramita ante una autoridad civil que no determina la competencia claramente, porque solamente dice que sea el juez civil del circuito.

Y me parece que todas esas dudas van a generar muchas dificultades para que las autoridades judiciales puedan cumplir cabalmente con el propósito de hacer que estos bienes sean inembargables e imprescriptibles.

De manera que igual, como lo dijera el doctor Flechas, me gustaría que tuviéramos una opción de hacer un análisis más a fondo y de analizar todos los temas que tienen que ver con la legislación civil para poder hacer un proyecto que cumpla con el anhelo del autor y de los ponentes. Que se preserve los patrimonios de los desplazados y que ellos tengan una garantía.

Y la última duda, es la de indefinición del desplazado. Yo no sé, pues, en qué momento, porque ahí

al final cuando dice “cuando el proceso de retorno no sea posible y el desplazado así lo desee, el Incora entrará en pleno dominio del inmueble objeto de la institución del patrimonio”.

Entonces yo podría decir: si a uno como desplazado le conviene mantenerse indefinidamente en una situación de desplazado, cuándo la autoridad me dice a mí “no, ahora su bien entra al régimen común” y punto.

Entonces no, yo quiero estar desplazada indefinidamente; por 20 años, y cuando yo me muera, ¿qué vamos a pasar con la situación del desplazamiento indefinido? ¿cómo vamos a hacer para heredar estos derechos? o sea, no sé.

Desde el punto de vista que el derecho nuestro es supremamente complejo, porque el doctor Flechas lo dijo: La legislación civil es muy compleja en lo que tiene que ver con la propiedad plena, con la posesión.

O sea que hay cosas. Nosotros debíamos ponerle un plazo; no sé, 10 años, 5 años, y que otra vez se evalúe esa situación y si la persona está aún desplazada. Porque un desplazamiento indefinido me parece que deja la puerta abierta para que sucedan muchas cosas frente a la propiedad.

Presidente:

Muchas gracias doctora Juana Yolanda por sus apreciaciones que enriquecen este debate.

Están inscritos en su orden: los doctores Oscar Fernando Bravo; Luis Fernando Velasco; y, Germán Navas.

A continuación el doctor Oscar Fernando Bravo:

Gracias señor Presidente. Sea lo primero felicitarlo a usted –no es un acto de lagartería– por hacer el debate sin la presencia de los Ministros.

A mí me parece que valió la pena así no estén los Ministros oír los enriquecedores conceptos del señor Director del Incora, del señor Director de la Red y del Defensor del Pueblo.

Me parece a mí que los ponentes a quienes todavía no hemos escuchado, con los argumentos que aquí se han expuesto, pueden enriquecer mucho este proyecto.

Destaco igualmente que por primera vez en una comisión del Congreso, en un foro oficial, oigo una cosa que he oído en los pasillos y en los tintiaderos que comentan los Congresistas, que comentamos y que comenta todo el pueblo y que la oiga el doctor Carlos Medellín, “es que, éste es un país en guerra y que necesitamos una legislación para la guerra”

El día que todo el gobierno, el día que el Congreso, el día que las Cortes, el día que todo el mundo nos pongamos de acuerdo en que estamos en guerra, podemos darle mayor agilidad a un Proceso de Paz.

Ahí dejaríamos de discutir si vale la pena o no una ley de canje, cuando todo el mundo sabe que es necesaria; ahí dejaríamos de discutir si vale la pena pedir explicaciones porque un preso se nos voló? ¿cuántos no se nos han volado y se nos seguirán volando mientras no haya dónde ubicarlos!

De manera que empezamos a hablar el mismo lenguaje que tendrá que conducirnos a buscarle caminos expeditos para la paz.

Tercer lugar, destacar que el tema de los desplazados es un tema que requeriría un debate mucho más profundo que el que aquí estamos dando, mucho más amplio, mucho más participativo –que se dice que hay 2 millones de desplazados; que estamos en una grave crisis en Soacha con cuatrocientos y pico mil de desplazados; en Pasto ya no hay dónde ubicar más desplazados del Putumayo; en el Ecuador tampoco, se nos va a volver una crisis internacional.

Pero este tema requiere de otro análisis más amplio y más específico. Aquí estamos tocando sólo un acápite del tema de los desplazados, cual es “su patrimonio”.

Yo quisiera inferir que cualquier legislación que aquí hagamos sobre el tema de desplazados y en relativa mención a su patrimonio, sea tendiente a conjurar crisis coyunturales. Yo me resistiría a pensar que estamos haciendo leyes para 50 años, porque en 50 años vamos a tener desplazados, porque este país ya no resiste un tema de esa medida.

El objetivo de cualquier acción gubernamental en torno a desplazados debe ser buscar “el retorno del desplazado al sitio de donde lo fue”.

Yo añadiría, doctor Medellín, a los dos valores que usted le ha dado a la tierra –la una como valor productivo; y la otra, como factor estratégico geopolítico– una muy importante que, incluso, lo colocaría de primeras, es el “valor afectivo que une al campesino, que une al poseedor a su hábitat natural y al de su familia” donde viene de generación en generación logrando su supervivencia y su sustento.

En cuanto al proyecto en sí, yo no diría que buscáramos soluciones para ver cómo logramos la venta del inmueble del desplazado, porque tendríamos que primero pensar y agotar todos los esfuerzos para lograr su retorno a su propiedad. No a venderle su propiedad.

Pero sí pediría a los ponentes buscar un procedimiento más expedito. Si nos dice el Director del Incora que se niegan a dar datos sobre su propiedad, peor se van a poner en una acción de demanda individual por sí o por abogado; yo no creo que ninguno de ellos esté en capacidad de poner abogado. Pero tampoco personalmente van a ir a un juzgado a entablar una demanda porque no conocen los procedimientos, pero más que todo porque tienen un fusil detrás de sus espaldas sino de frente, que los está conminando a no hacer y a no decir nada sobre por qué fue desplazado.

Pensar entonces en que individualmente vamos a tener muchas demandas con base en este proyecto de ley! Me parece que allí estamos siendo ilusos.

Entre otras cosas, porque quienes hemos litigado en derecho civil por años, antes de venir al Congreso, sabemos que más de la mitad de los habitantes del sector rural –al menos eso sucede en mi departamento en Nariño– son poseedores y ni siquiera poseedores inscritos, poseedores no inscritos; de facto. Quienes buscan de alguna manera legalizar su propiedad.

El Putumayo, ni se diga, peor. Entonces hay que considerar dentro del proyecto a los poseedores como bien lo han reclamado aquí los distinguidos voceros del gobierno.

Otra cosa que me preocupa es que el proyecto no contempla la protección física del inmueble; es decir, puro papel. Son demandas y demandas, procesos y procesos y qué está pasando en el predio? Está ocupado o por los paramilitares o está ocupado por la guerrilla.

Entonces estamos haciendo un papeleo acá sobre algo que en el momento no vamos a poder ni siquiera usufructuar, menos disfrutar, menos habitar.

Tiene que establecerse el mecanismo para una restitución que sea más clara. Una vez protegido el inmueble físicamente. Por quién? Pues por las autoridades competentes, que el proceso de restitución sea claro y más expedito.

En conclusión. Propondría cambiar el nombre del proyecto -por supuesto ésto es para discusión- Yo no le propondría “por la cual se señala el

procedimiento para la constitución de patrimonios de desplazados”, sino “por la cual se señala el procedimiento para la congelación de los patrimonios de desplazados” entendiendo la observación que al respecto ha hecho el Director del Incora, corroborada por el señor Gerente de la Red de Solidaridad Social.

Como dice el Defensor del Pueblo “sacar el bien del comercio”. Pero más que por una acción judicial, repito, quienes somos abogados sabemos de lo engorroso que es una acción judicial, cualquier procesito chiquitico nos demora años con apelaciones, con recursos. Es una acción ejecutiva, llámese Gobernador, llámese alcalde, llámese no sé quién, con un procedimiento que aquí establezcamos o enriquezcamos con nuestros aportes para sacar del comercio ese bien, hasta cuándo? hasta cuando subsistan las causas que originaron el desplazamiento.

Y ponerle un término de 6 años, 2 años, 1 año, es una locura! Puede que ese desplazamiento tenga un mes de duración como pueda que tenga 10 años de duración, como puede que nunca el propietario vuelva a su hábitat natural, que sería el peor castigo que le podamos dar.

Acojo la sugerencia que hace el Defensor del Pueblo, de que esta medida debería transformarse en una medida colectiva y no individual, porque por más que le demos estas herramientas de carácter individual a los desplazados, me resisto a creer que un porcentaje siquiera mínimo de ellos van a ser uso de las mismas.

Dar al campesino de su sitio de origen y no pretender con cualquier ley volverlo allá, es algo comparable a cuando a un Congresista le quitan la credencial y yo he oído a los Congresistas que les han quitado la credencial decir ¿y yo ahora, qué hago? Y no sabe qué hacer, ese es su trabajo, ese es su oficio, eso es su vida.

Al desplazado igual, cuando le quitan su tierra es sacarlo de su hábitat natural. Es más, le podemos a una persona del Chocó darle una tierra en Cundinamarca. Es otro clima, son otras costumbres, no es su vida; de manera que a la doctora Sirenia invitarla para que acoja los valiosos aportes que aquí se han hecho y para que la subcomisión que propone el doctor Flechas con los ponentes, se enriquezca con dichos aportes. Muchas gracias.

A continuación el honorable Representante Luis Fernando Velasco Chaves:

Gracias señor Presidente. Yo primero tengo que reconocer el esfuerzo no solo de la ponente, sino del autor del proyecto, porque creo que con este proyecto se ha tocado el corazón de la guerra en gran parte de Colombia.

Y es un poco el enriquecimiento terrible que generan las acciones de violencia de algunos sectores, que se disfrazan en la guerra tras intereses económicos gigantescos; más de una masacre, como lo sabe el señor Defensor; más del consecuente desplazamiento está detrás de tratar de generar procesos de acumulación de tierra para enriquecerse.

Además esto no es nuevo. Esto lo vivió Colombia en la violencia, que también fue un proceso de despojo a unos sectores campesinos cafeteros de su tierra.

De manera que a mí me parece que el proyecto está muy bien intencionado. Yo no voy a repetir las observaciones que hacen mis compañeros; creo que vale la pena resaltar, tal vez el gobierno lo indicó, unos mecanismos mucho más ágiles.

Primero, un campesino de las zonas desplazadas es un campesino que -hombre- es tal su grado de

terror, tal su grado de falta de conocimiento de todas estas cosas que va a ser difícil que consiga un abogado para seguir su proceso, porque es que desafortunadamente los colombianos, víctimas de la herencia hispánica, somos expertos en buscarle el artículo y el inciso y, entonces, yo creo podíamos buscar algo mucho más ágil; las personerías, de pronto, no sé, algo que esté más cerca de la persona para sacar del comercio estos bienes, que me parece interesante.

Yo quería hacer una observación al Gerente del Incora. Se puede hacer un trabajo preventivo. Piénselo!

Y ¿cómo puede ser un trabajo preventivo? Reservas campesinas. Los narcotraficantes y los financiadores de la guerra de este país generan terror para generar desplazamiento y en el momento en que generan desplazamiento llegan a comprar las tierras a unos precios irrisorios.

Si nosotros podemos comenzar a hacer un plan de reserva campesina en donde nunca podrán acumular la tierra; porque creo que la unidad máxima -usted me recuerda, señor Gerente- 14, 28 hectáreas..

(Director del Incora: es limitable por parte de la Junta Directiva).

Bueno, se puede limitar; entonces ¿qué logramos? Detectamos con una alerta temprana, que es fácil hacerlo. Yo creo que la Red puede ayudar en eso.

Se pueden presentar una serie de dificultades en tal zona del país. Tratar de constituir muy ágilmente reservas campesinas para que en el momento en que intenten despojar al campesino de la tierra, sepan que nunca podrán ser propietarios de esa tierra, desde antes, desde antes que se produzca el desplazamiento. Ahí hay un elemento bien interesante.

Yo, de verdad doctora Sirenia, le valoro el esfuerzo que usted ha hecho. Yo no sé hasta qué punto crearle una comisión a Sirenia que es la ponente. Lo que ella puede hacer es reunirse de nuevo con un grupo de gentes para sacar con todos estos aportes que se le han hecho, una buena ponencia, como todo lo que ella hace; pero yo creo que no hay necesidad de montarle otro aparato. Y, de verdad, que me parece que éste es un tema bien interesante.

Ahora, para el señor Director de la Red de Solidaridad y para la Defensoría del Pueblo. Hay un tema de atención al desplazado muy complicado porque no tenemos la suficiente agilidad muchas veces en su atención: agilidad financiera, agilidad presupuestal. Yo les recomiendo, al Defensor y al Director de la Red, que revisen cómo funciona en Colombia el Fondo de Calamidades, que es tal vez, el instrumento más ágil que tiene el estado para responder frente a cualquier eventualidad.

En ese mecanismo...

Pero, por el Decreto 909 no permite que en algunos casos se pueda utilizar el Fondo para algunos elementos porque en la ley se habla que los recursos, no los de convenio, sino los recursos propios, -los que le presupuesta la Nación- no pueden ser para atenciones antrópicas; o sea, creadas por el hombre, sino para atenciones naturales. Bueno, pero es simplemente como recomendación. ¿Para qué? Para ver, primero, cómo podemos tener unas atenciones humanitarias, entre más ágiles mejor. Porque es que tras de que uno pierde su tierra llega a un lugar en donde se siente un paria, porque, claro! el primer día lo reciben y le prestan la escuela; pero al tercer día, hay una manifestación para que saquen a los desplazados de la escuela porque no están dejando dar clases. Entonces ahí hay un primer elemento.

Y el segundo elemento que quiero plantear es, pedirle mucha atención a lo que está pasando con la Cruz Roja Nacional, porque por efectos de la crisis del país, especialmente en el tema de loterías, se está quedando sin ingresos. Y lo peor que podríamos hacer nosotros es perder esos buenos equipos de apoyo, como la Cruz Roja y la misma Defensa Civil.

Es que estuve revisando el presupuesto: cero pesos (\$0.00) para la Defensa Civil; es increíble! y es un elemento que el día que el estado tenga que contratar esos servicios le vale cualquier millonada de pesos, y es una cantidad de voluntarios que dan la mano en su momento.

Quería dar esos aportes Presidente.

Tiene la palabra el doctor Germán Navas Talero:

Señor Presidente, yo sí me hago a la idea de que esto es un país en guerra y la legislación debe ser para la guerra. Debe ser rápida y eficaz. Yo por eso le voy a pedir a la comisión Primera: “por favor que no nombren más subcomisiones”. Las subcomisiones son camellos con 2 ó 3 jorobas; es decir, para nada. Es la manera para dilatar un proyecto. Yo quiero que le demos un voto de confianza a la doctora Sirenia y que le dé hasta el final.

Y le quiero pedir un compromiso a tres personas (Gerente del Incora, al doctor Medellín y al Defensor del Pueblo) que con los instrumentos y la experiencia que ustedes tienen le hagan las observaciones inmediatas al proyecto. Porque yo sé que el doctor Medellín sí conoce lo que es el problema, no en el juzgado sino allá.

Y estas gentes requieren soluciones inmediatas; es decir, no más subcomisión, doctor Vives, nos va a dar diciembre acá esperando que se reúna la subcomisión. Entonces por qué no, doctor Vives, usted es el presidente, es el que manda y lo acatamos, confirmémosla a ella y que esto se resuelva.

Ahí tenemos un constitucionalista por si hay dudas, el doctor Cifuentes; él le podrá decir cómo acomodar estas disposiciones para que la Corte no se las vaya a tumbar. El doctor Medellín, sabe cuál el problema del lugar y el doctor Gerente del Incora sabe con qué medios cuenta.

Es decir, no dilatemos esto más. Yo creo, como no se ha comenzado a discutir el articulado, la doctora tiene tiempo de cambiarlo de aquí a ocho días y presentarlo; pero no seamos tan formalistas, no pendejemos más como abogados; pensemos en el colombiano en un país en guerra y le están robando la tierra a los colombianos. Y nosotros discutiendo si el inciso o el parágrafo. Gracias Presidente.

Presidente:

Doctor Navas, su sugerencia será atendida. Es propósito de esta Presidencia que esta sea una comisión de decisiones, además, bien sea para dar aprobación o para archivar y negar las iniciativas que someten a nuestra consideración.

No tengo más inscritos.

La Ponente, doctora Sirenia Saray tiene la palabra:

Sí, señor Presidente, a mí me parece que efectivamente los planteamientos o las luces que nos han dado en este día el señor Gerente del Incora, el señor Director de la Red de Solidaridad y el doctor Cifuentes, han sido valiosísimas. Pero, como lo anotaba el doctor Cifuentes, la verdad es que el proyecto persigue un objetivo muy preciso, el cual es “*proteger los bienes de los propietarios de fundos rurales*”.

Para qué? –Pues para evitar el enriquecimiento ilícito y criminal, también lo llamaría yo, a través de la transferencia de esos bienes o de esos inmuebles por precios irrisorios o por la misma posesión del inmueble, a costa de una población pues que está en una situación de extrema vulnerabilidad.

Y la exigencia constitucional está ahí, efectivamente. Se dice que “*el Estado debe propender por favorecer a los grupos o a las poblaciones débiles y marginadas*” y hace, también, alusión a la defensa de lo que es la propiedad privada.

Efectivamente he sido muy receptiva, he tomado nota de todas estas cuestiones puntuales que hemos venido mirando y anotando en lo que podría llegar finalmente a enriquecer un proyecto que, vuelvo y digo, es muy preciso y muy puntual.

Porque si vamos a ver en el contexto general de lo que es la situación de desplazado, pues habría mucha tela que cortar. Y definitivamente, en un país convulsionado como en Colombia y en un país en guerra como en el que estamos y ustedes –fundamentalmente doctor Medellín– pues han dicho que tenemos una legislación que definitivamente no está dada para una situación de guerra. Eso es una verdad de a puño, una verdad que está ahí, que la estamos sintiendo en carne propia.

Y yo sé que todos los colombianos y de pronto todos los congresistas que estamos aquí sentados en la Comisión Primera, quisiéramos tener algo excepcional, algo sublime, algo muy que esté cerca a la perfección. Pero definitivamente, yo vuelvo y digo, “tenemos que hacer uso de la racionalidad”.

Y como lo anotaba nuestro Presidente “aquí no estamos para dilatar las cuestiones”; no estamos de pronto, para dejar temas tan precisos y tan claros como el desplazamiento a que de pronto una subcomisión que nos siga dilatando un problema que está ahí, para que le demos solución inmediata.

Yo agradezco a mis compañeros y acojo esa propuesta del doctor Navas y del doctor Luis Fernando Velasco, para que lleguemos al fondo de lo que está tocando este proyecto. Sí, efectivamente, es solo uno de los puntos o de esas situaciones que tienen una población vulnerada, cómo son los desplazados en nuestro país.

Pero es algo por el que hay que comenzar y sobre el que tenemos que tomar decisiones. Vamos a abocar el estudio del articulado; vamos a abocarlo. Yo los invito sí, definitivamente, a que me ayuden a enriquecer, a perfeccionar cada uno de los artículos que trae este proyecto y, vuelvo y les digo, soy receptiva a apreciaciones claras y precisas que han venido en este momento, como la protección –que anotaba el doctor Cifuentes, que me parece que su intervención fue maravillosa, me dio luces increíbles– de que la protección debe ser, por ejemplo, al momento previo y posterior al desplazamiento; y a que se deben tener en cuenta en esas medidas de protección no sólo las medidas individuales, sino las medidas colectivas.

Y a que el Estado debe actuar de una manera inmediata, lo debemos abocar a ello y no, de pronto, señor Director del Incora, siempre pensar que es que no hay recursos, que no hay los medios, que es supremamente difícil llegar a abocar una situación. No señor! el Estado constitucionalmente está obligado a esa situación.

Y si no hay recursos y si, de pronto, nos parece que es supremamente difícil e imposible, pues vamos entre todos a buscar ese mecanismo y ese medio que nos permita brindar una solución; y no sólo pensemos en que no hay recursos.

Definitivamente tienen que haber los medios; los vamos a encontrar. Y yo estoy también de acuerdo y desde ya acepto en que ustedes, doctor Cifuentes principalmente, doctor Medellín y doctor Dussán, me colaboren en el perfeccionamiento de los artículos que trae este proyecto.

Presidente:

Doctora Sirenia, qué término necesita usted para reformular el articulado, qué tiempo; 15 días?

Responde la honorable Representante:

Sí, 15 días.

Ah! Se me olvidaba un punto que es supremamente fundamental. Nosotros fuimos como muy receptivos y de pronto amplios en la invitación a las ONG, que ellos tienen mucho qué ver y son como las organizaciones que están sintiendo en carne propia y manejando la situación; lamento que solamente estuviese presente una, pero también son bienvenidos todos los aportes que Organizaciones y ONG hagan en este aspecto.

El Señor Presidente concede la palabra al señor Director de la Red de Solidaridad, quien quiere hacer una puntualización sobre el tema.

Doctor Medellín:

Agradecerle nuevamente, obviamente la invitación no sólo a esta sesión sino a lo que puede seguir en términos del trabajo. Pero muy cordialmente, honorable Representante, con todo el amor, le quiero pedir que reconsidere la perspectiva de incluir el tema de la posesión.

Es estratégico hablar también de la posesión, no sólo de la propiedad. Yo sé que nos podemos sentar y mirar el tema de la posesión en términos del articulado; sé que implica, también muchos más esfuerzos porque hay que coordinar –como muchos de ustedes decían– varios aspectos legales. Pero es importantísimo trabajar la posesión, abrir un poco el proyecto no solo a propietarios, sino también a poseedores.

Tiene la palabra la honorable Representante Sirenia Saray:

Sí, doctor Medellín, efectivamente me parece supremamente importante esa apertura porque es cierto, no sólo los que tienen títulos, también los poseedores. Y le cuento que me impactó su conocimiento y su posición no tanto de la parte jurídica, diría yo, sino de esa parte sociológica que es supremamente fundamental.

Yo creo que ahí está el tocar la fibra del sentimiento humanitario que muchas veces los grandes juristas, los que manejan mucho la situación civil no tienen en cuenta, pero me parece que esto es fundamental.

Presidente:

Siguiente punto del orden del día. Agradecemos a nuestros ilustres visitantes, al señor Defensor del Pueblo, al señor Director de la Red de Solidaridad y el Director del Incora por su presencia, por sus opiniones; los invitamos a que contribuyan eficazmente en esta Mesa de Trabajo por los próximos 20 días, tendrá la doctora Sirenia.

A los Representantes les agradezco no nos retiremos y votemos tres proposiciones que están sobre la mesa.

Señor Secretario sírvase darles lectura.

Secretario:

(Tercer punto del orden del día).

III. Proposiciones

Proposición número 1

Convocar a audiencia pública para la discusión del proyecto de ley sobre “propiedad horizontal” a realizarse en la ciudad de Medellín, el próximo 16

de noviembre, la cual será transmitida en directo por Señal Colombia.

Se llevarán a cabo igualmente audiencias públicas en otras ciudades, como: Ibagué, Bucaramanga, Cali, etc., o, donde la comisión elija.

Lo anterior para que la Mesa Directiva de la Corporación autorice la expedición de tiquetes.

Firman: *William Vélez Mesa, José Darío Salazar Cruz, Javier Ramiro Devia Arias, Antonio José Pinillos A.*

Presidente:

En consideración la proposición leída. Se abre su discusión; anuncio que va a cerrarse; queda cerrada. ¿La aprueba la Comisión? Es aprobada la proposición.

Siguiente proposición, Secretario.

Secretario:

Proposición número 2

Autorícese a los miembros de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes llevar a cabo dos (2) audiencias públicas en las ciudades de Bucaramanga y Cali con el objeto de dar mayor participación y ampliar los escenarios de discusión, para enriquecer el proyecto de ley sobre “acción de repetición y llamamiento en garantía” y que la Mesa Directiva autorice los tiquetes aéreos para los Congresistas y para los demás funcionarios.

Firman: *Juana Yolanda Bazán, William Darío Sicachá, Joaquín José Vives Pérez.*

Presidente:

En consideración la proposición leída. Se abre su discusión; anuncio que va a cerrarse; queda cerrada. ¿La aprueba la comisión? Es aprobada la proposición.

Siguiente proposición, Secretario.

Secretario:

Proposición número 3

Convóquese una audiencia pública con transmisión de Señal Colombia, en la fecha y hora que fije el Presidente de la Comisión, con el fin de analizar el Proyecto de Acto Legislativo número 044 de 2000, “por la cual se adicionan aspectos relacionados con los deberes constitucionales de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República a los artículos 135 (numerales 8 y 9), 371 y 372 de la Constitución Nacional, en materia de control político”.

Firma: *Antonio Navarro Wolff*, Representante a la Cámara.

Presidente:

En consideración la proposición leída. Se abre su discusión; anuncio que va a cerrarse; queda cerrada. ¿La aprueba la comisión? Es aprobada la proposición.

Se levanta la sesión a la una y cincuenta de la tarde (1:50 p.m.) y se convoca para el próximo miércoles.

El Presidente,

Joaquín José Vives Pérez.

El Vicepresidente,

Carlos Eduardo Enríquez Maya.

El Secretario,

Diego Osorio Angel.

El Subsecretario,

Hugo Héctor Jiménez Zuluaga.

Transcriptora,

Ayssa García Quivano.