

# **COSTOS SOCIALES DE TRANSACCIÓN DE LA LEY DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA: UN PAÍS SIN REFORMA AGRARIA\***

Recibido: 24 de abril de 2014 / Revisado: 30 de abril de 2014 / Aceptado: 25 de julio de 2014

**Jahir Alexander Gutiérrez Ossa\*\***

Universidad Autónoma Latinoamericana

Puede citar el presente artículo así: / To reference this article:

Gutiérrez, J. (2014). Costos sociales de transacción de la Ley de Restitución de Tierras en Colombia: Un país sin Reforma Agraria. *Jurídicas CUC*, 10 (1), 157 - 196.

## **Resumen**

En el escrito se destacan los costos sociales de transacción a los que está abocado el aparato estatal en Colombia, con respecto a la legislación y programación institucional de la restitución de tierras, en un país sin una profunda y seria reforma agraria. La suma del conflicto armado con la desaparición de la política agraria a la par con otros intereses, inciden para contemplar los fundamentos que deben acompañar la iniciativa. Los costos sociales de transacción permiten establecer las bases sobre las cuales los diferentes agentes pueden estar dispuestos a conciliar, negociar y reparar en materia de restitución, lo que, lógicamente, implica accesos del orden estamental, privado y social. La restitución está sujeta a la proyección de una temporalidad que no advierte sobre las dificultades que el tema trae; seguidamente, irrumpe en la estructura de propiedad vigente en el país y, finalmente, no es concebido como un acervo para plantear la ineludible reforma agraria, fundamento del conflicto.

## *Palabras clave*

Costos sociales, derechos de propiedad, equidad, justicia, desigualdad, restitución de tierras, reforma agraria.

\* Este artículo es producto del proyecto de investigación “Jueces de tierra frente a los derechos reales de dominio, explotación, posesión, propiedad y tenencia. Código: 7-000032”, financiado por la Dirección de Investigaciones de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA), Medellín, entre el 16 de julio de 2012 y el 15 de junio de 2013, ejecutado por el Grupo de Investigación en Postgrados (GIP), registrado en Colciencias.

\*\* Economista de la Universidad de Medellín, Colombia. PhD en Administración Pública, Atlantic International University (AIU), Honolulu, USA. Magíster en Desarrollo, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia. Estudios en Sistemas de Información Geográfica, Universidad de San Buenaventura (USB), Medellín, Colombia. Investigador del Grupo de Investigación en Postgrados. e-mail: jagogutierrez@gmail.com

## **SOCIAL COSTS IN COLOMBIA'S LAND RESTITUTION LAW: A COUNTRY WITHOUT AN AGRARIAN REFORM**

### **Abstract**

*This paper expounds on the social costs of the transaction to which the country's State apparatus is heading for in terms of legislation and institutional planning of land restitution, an interesting phenomenon in a country where there is no serious or profound agrarian reform. In addition to the armed conflict, the disappearance of agrarian policies and some other interests of the sort, have an impact on the issues that should go along with the initiative. Social costs of this transaction allow establishing the basis on which all the subjects must be willing to reconcile, negotiate, and compensate damages in terms of restitution, which of course, means access of stratified, private, and social order. Restitution is influenced by a projection of time that does not warn about the difficulties this issue brings about; it then storms into the country's structure of real estate ownership in force and, lastly, it is not conceived as heritage to finally consider the unavoidable agrarian reform, which was the basis of the conflict.*

### **Keywords**

*Social Costs, Ownership Rights, Equity, Justice, Inequality, Land Restitution, Agrarian Reform.*

## **Introducción**

La legislación que ampara la restitución de tierras en Colombia conlleva a la revisión transversal de aspectos no contemplados directamente en el proceso de devolución de predios. En primer lugar, respecto a las condiciones de tiempo esgrimidas por el Estado para solventar la disposición, por lo menos estamental, para que estas sean reintegradas; en segundo lugar, respecto a la necesidad de resolver las inquietudes de diversos actores y sujetos que no reconocen enteramente en la restitución el camino para devolver los predios; y, en tercer lugar, en un escenario, en el que las fallidas reformas agrarias hacen entrever que en el país no existe interés por resolver el problema de la distribución de riqueza, que no pasa por la retina económica sino por la tierra.

El tiempo planteado para que las diferentes familias y grupos poblacionales afectados en materia de destierro por el conflicto puedan contar de nuevo con sus predios ha puesto condiciones a la eficacia, que durante dicho lapso pueda cumplirse realmente la programación en materia de devolución de predios. Muchos de ellos se encuentran en conflictos, además del armado, por disputas con diferentes reclamantes, entre los que se cuentan los nuevos propietarios, que bajo distintas modalidades se hicieron a ellos y que conforme a ello exigen el derecho a mantenerlos en su posesión, imprevisto que lleva la restitución a un panorama jurídico mucho más álgido que el contemplado inicialmente y que, claramente, impide que la restitución esté sujeta a tiempos.

La aparición de elementos no contemplados en el desarrollo de la legislación, la política y los programas abocados a la restitución de tierras ha encontrado, además de la inexistencia de la estructura jurídica propia para resolver este tipo de casos, la presencia de una serie de aspectos y agentes que han desdeñado las virtudes de la restitución desde distintos flancos, llegando incluso al despropósito, lo que puede pervertir en el tiempo una disposición que para muchos puede convertirse en una reforma agraria o que puede entorpecer el curso de actividades o intereses instalados en los predios comprometidos en el proceso. La circunstancia es tal, que el propio Estado ha asumido la gestión de la reclamación de manera directa, precisamente por los vicios que han aparecido en distintos aspectos.

El alcance de la restitución de tierras está supeditado a la capacidad que tiene el Estado de resolver, por cuenta de dicha etapa, la problemática estructural de la reforma agraria, como se dijo: epicentro del conflicto en Colombia. Sin embargo, la actitud temeraria con que ha sido abordada la problemática por distintos estamentos, hace entrever que la restitución no tiene la suficiente fuerza para convertirse en un instrumento de reforma agraria y que, lejos de las expectativas consabidas en cada proceso político-electoral en el país, al Estado colombiano no le interesa una reforma agraria que comprometa su *statu quo* y que ponga en jaque la connivencia que ha tenido con sectores que, al margen de esto, reclaman como legítima y suya la posesión de grandes extensiones de tierra, y que en muchos casos, bajo el amparo de registros notariales poco claros, reclaman legítimo derecho de su tenencia.

La metodología de los costos sociales de transacción explica los elementos fundamentales que pueden tener los actores involucrados en este proceso; en tanto el Estado, los sectores privados y la población afectada por el destierro, con referencia a las condiciones que proveen los diferentes actores involucrados para que efectivamente la restitución sea un hecho y que con cargo a ello se asuma una responsabilidad por parte de los agentes para que la situación no vuelva a presentarse y que, de paso, cuenten con las instituciones necesarias para, además de resarcir, recuperar sus condiciones de vida. Estos costos extienden su sustentación en la definición de condiciones de mercado que se crean al margen de los procesos de restitución y que, definitivamente, condicionan el éxito de la legislación dada.

En aras de analizar los tópicos aquí planteados, el escrito contempla la siguiente estructura de desarrollo: Inicialmente, las condiciones que enfrenta la restitución en virtud de la temporalidad contemplada y los costos que esto puede acarrear. Seguidamente, la revisión de las problemáticas que tienen la posesión y la propiedad de la tierra en el país frente al acceso que crea el abrir espacio para que la restitución tenga igual carácter, paralelamente con la estructura de propiedad que impera. Para terminar, la fuerza que tienen la legislación y la política creada para la restitución en virtud de su contundencia, para que al paso de su eficacia sea promulgada una reforma agraria que pueda

destrabar la disputa territorial en el país y, a su vez, permita orientar otra serie de requerimientos que dicho contexto plantea.

### *Efectos institucionales y legislativos de la definición temporal de la restitución de tierras*

El Estado colombiano ha venido desmantelando las instituciones que por años hicieron frente a la política agraria y programaron las temáticas vinculadas a la entrega de predios y tierras en el país. Podría decirse que, si bien no se alcanzó a materializar con evidencias una real reforma agraria, la existencia de diferentes estamentos hacía pensar que por lo menos de manera estamental se contaba con las instituciones para que la reforma agraria tuviese, además de asiento, éxito. El abandono de la política encaminada a la reforma, para dar paso a la focalización y programación de temáticas relacionadas con el campo, hace pensar que la propia reforma ha sido absorbida por la disposición en diferentes programas y proyectos estatales, y de paso, la propia restitución de tierras hace parte de dicha estructura. Es decir, que la reforma estructural pasó a ser una serie de programas. Afirma Peña (2011, pp. 22-23):

Ha sido el Estado el que ha generado divisiones entre la misma sociedad, por su ausencia o por connivencia, y por tanto la tarea es más grande aún: Debe demostrar que es capaz de sobreponerse a las amenazas de los poderosos y aún separarse de la influencia de los mismos; debe ser capaz de llegar a zonas remotas, justamente donde estos intereses poderosos son más fuertes; debe impartir Justicia de manera equitativa y responsable; y debe proveer la sostenibilidad del proceso. Esta será la única forma de deslegitimar formas paraestatales de provisión de justicia y resolución de conflictos. Sin duda se pueden tener reservas fundadas en cuanto a la capacidad del Estado en tramitar las demandas sobre tierras especialmente tratándose de poblaciones que han sido explícitamente arrancadas de la economía y arrojadas a las ciudades, debiéndose readaptar a las condiciones urbanas. Estas personas, al ver los anuncios del gobierno, pueden sentirse motivadas a iniciar procesos judiciales, y si éstos no resultan exitosos en un tiempo prudente (teniendo como base la experiencia de Justicia y Paz), podrían ser re victimizadas recurriendo a nuevos daños.

En perspectiva, las instituciones que hicieron gala de fundamentación en materia agraria y agropecuaria en el país y que, por tanto, fortalecieron la capacidad política y de programación para disponer de legislación y estructura presupuestal para responder a las necesidades del campo, revistieron la base para que además de la reforma agraria, cualquier escenario que apareciera tuviese contemplación conforme a la consolidación de la base que se tenía con anterioridad. Al respecto, es necesario reconocer el alcance que tuvieron dichas instituciones en materia del desarrollo de la explotación de la tierra, de la posesión y de la imperiosa urgencia para que en el país se contasen por masas el número de propietarios de tierras para la explotación de diversas actividades. Es decir, que la poca internalización de la reforma agraria es la que ha permitido que temáticas como la restitución se salgan de las manos o tengan más peso, incluso, que la propia reforma como tal. Indica Mantilla (2010, p. 4):

Según el Banco Mundial el elemento central para lograr una política agraria razonable es el mantenimiento de unos derechos de propiedad seguros, los cuales pueden garantizar estímulos para la inversión, mejor acceso a crédito y la reducción de los costos de transacción. Para el Banco Mundial una mala definición de los derechos de propiedad ocasiona que los empresarios y los propietarios gasten activos en la defensa de sus predios, con lo cual se malogran recursos que podrían destinarse a la inversión. Así mismo, una segura tenencia de tierras permite su venta o arrendamiento a bajo costo, lo cual muestra de qué manera la correcta definición de los derechos de propiedad permite el buen funcionamiento de un mercado sin distorsiones, lo cual redundaría en un mejoramiento de la asignación de predios. Adicionalmente, según el Banco Mundial, la protección de derechos de propiedad permite generar seguridad en los mercados financieros, ya que los pobladores rurales pueden ofrecer sus terrenos como garantía para acceder a los préstamos que requieran. Como puede verse, la promoción de derechos de propiedad rural y su formalización jurídica no se han concebido como principios de justicia distributiva, esto es, de búsqueda del equilibrio de las cargas sociales; más bien se han concebido como un combustible para facilitar las transacciones del mercado. De esta manera entramos en una nueva paradoja: **los derechos de propiedad antes que garantizar la propiedad misma buscan garantizar la correcta enajenación de la propiedad.**

Es contradictorio para un país en el cual no se ha resuelto la problemática más importante en materia de desarrollo agrario como es la reforma sobre la propiedad de la tierra y, en ella, continúa aumentando la concentración de la misma por diferentes agentes y actores interesados en sus distintas fuentes de recursos o en la sola posesión. Sin embargo, la aparición de diferentes elementos que explican la naturaleza de la posesión de la tierra, más que clarificar, indica al respecto que mientras el Estado no ha podido avanzar en gran medida, otros agentes por cuenta propia han asumido el papel de orientadores y promotores de su propia idea de reforma agraria, por encima de las extremas bajas del mercado, teniendo en cuenta los vacíos de Estado, a la hora de resolver una problemática que le compete exclusivamente, pero que está atada a los pactos y pugnas del *statu quo*. Reitera Mantilla (2010, p. 6):

No obstante, la exposición de motivos menciona un punto que resulta muy peligroso para las víctimas, pues afirma que la restitución de los derechos patrimoniales debe ligarse a la generación de utilidades, e incluso que la *“tierra puede generar ingresos independiente del lugar de residencia si se vincula a la producción”*. Esta última frase resulta simplemente inquietante, pues ya el ministro Restrepo había advertido sobre el “restablecimiento patrimonial a víctimas y vinculación de las tierras restituidas a proyectos rentables que aseguren los ingresos de las familias desplazadas”. En principio nadie puede oponerse a que las víctimas puedan disfrutar de ingresos en el marco del programa de restitución, pero si se advierte que tales ingresos pueden generarse gracias a la producción de la tierra aunque sus propietarios no vivan allí, se puede estar abriendo la puerta a una restitución que no estaría destinada a la reparación a las víctimas sino a la utilización intensiva del suelo y a la extracción de recursos naturales, especialmente minerales. Por eso no es accidental adherir la restitución a la formalización de la propiedad, por razones que ya esbozamos.

La restitución no cuenta con instituciones que velen por las garantías y reciprocidad que el propósito exige. El montaje de la figura de jueces de tierras, más que una plenipotenciaria función del derecho, demuestra que en el país el panorama sobre la legislación en estos temas es un campo vedado y ajeno a la realidad que se discute en el

Congreso y, por ende, alejado de la estructura del sistema jurídico nacional. Si bien, en esencia, la consideración de distintas formulaciones jurídicas y legales provee los requerimientos para profundizar en la materia, la realidad es que en términos de equivalencia jurídica en cuanto a la relación entre las disposiciones legales y el efectivo cumplimiento de la ley en el país, se corre el riesgo, como pasa en la mayoría de las problemáticas que caracterizan a Colombia, que el embate termine con una excelente doctrina jurídica para los doctrinarios y una mala o perversa fórmula de la ley para los desterrados. Según la Comisión Colombiana de Juristas (2006, p. 70):

Los Comités de las Naciones Unidas, en sus observaciones generales sobre los pactos internacionales de derechos humanos, han hecho referencia al derecho a la tierra, bajo un criterio relacional, es decir, como complemento o comprendido en otro derecho, como el derecho a la vivienda, a la alimentación, a la salud, todo en el marco del derecho a la vida digna. Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, analizando el derecho a la vivienda adecuada, sostuvo que se debe asegurar la tenencia de la tierra o propiedad frente a cualquier tipo de amenazas, y señaló como obligación de los Estados: Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución, 2005, citado supra en nota 6 de la Introducción.

Es sostenible que pueda evaluarse una estructura jurídica que en el extremo responda con cada articulado y marco legislativo frente a los planteamientos que reporta un tema como este. No obstante, los impedimentos que arrastran y los obstáculos que aparecen de manera constante, indican que los preceptos y la salvedad que acompañan y componen a la legislación no es suficiente y que, de manera directa, la problemática central junto con sus consecuencias deben pasar a estudio y revisión permanente por diferentes estamentos, para que no pase de problemática a alegoría para explicar o interpretar algunos de los tantos problemas colombianos. Es, precisamente, la prioridad de identificar los nexos y relacionamientos que requiere la restitución lo que no está claro aún y, al parecer, en esencia, tiene asiento solo en los intereses del Estado, por cuanto son escasas o inexistentes las alusiones que apoyan la iniciativa abierta y plenamente. De nuevo expone la Comisión Colombiana de Juristas (2006, p. 25):



No existe una cifra oficial de la cantidad de tierra abandonada por causa del desplazamiento forzado. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), ahora Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), no ha cumplido a cabalidad con su función de llevar un registro de los predios rurales abandonados por las familias desplazadas. En junio de 2003, seis años después de su creación, el Registro gubernamental Único de Patrimonio (RUP) contenía información de tan solo 4.300 hogares que habían declarado haber abandonado tierras, equivalente a 150.000 hectáreas.

La composición jurídica que hace gala de la restitución debe acompañarse de un proceso amplio de revisión en materia de lineamientos vinculados con la planeación, la programación de los planes de ordenamiento territorial y, por supuesto, todo el reservorio previsto en el uso y destinación de los recursos públicos de orden territorial. Es decir, que es claro que la legislación provista por el Estado debe ser guiada por este, pero en consecuencia, la materialización de dicho proceso debe pasar por una serie de instrumentos como los mencionados, que en ausencia de reforma y bajo presencia de restitución se han convertido en legislación y norma del país, sin mayores consecuencias que su estipulación administrativa, pero con bajo o incipiente impacto en las temáticas contempladas. Así que, el panorama de ensamble que requiere la legislación de la restitución no pasa exclusivamente por la discrecionalidad asumida por el Estado central. Agrega la propia Comisión de Juristas (2006, p. 118):

El continuo despojo de territorio y el andamiaje jurídico existente o en proceso de adopción en el Congreso de la República van en contravía de la normatividad internacional de protección de los territorios de las personas desplazadas. En varias partes de Colombia, comunidades de personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento forzado, campesinas y campesinos, comunidades afro descendientes y pueblos indígenas se están oponiendo a esta política y están exigiendo, mediante acciones legales y de resistencia civil, sus derechos a la vida digna, a la restitución de sus territorios y al retorno a dichos territorios en condiciones de seguridad y dignidad. Sin embargo, estas iniciativas han sido desatendidas o señaladas por el Gobierno como contrarias a la paz.

Los entes territoriales y la estructura descentralizada del país deben ofrecer fundamentos para que la legislación y la política de restitución tengan amparo desde diferentes concepciones. En este sentido, el esfuerzo debe contemplar la elaboración de programas y proyectos, que si bien no terminan por devolver o facultar a los entes para regresar los predios, sirvan de base para que los deserrados inicien eficazmente el proceso de restitución, no solo con las autoridades centrales, sino que encuentren apoyo en los entes y unidades descentralizadas que claramente tienen que ver con ello, como las gobernaciones, municipios y diferentes departamentos descentralizados del Estado. En dicha dirección debe girar la restitución hacia un acto más administrativo, menos desgastante, pero sobre el cual sea tutelada en derecho la devolución de los predios. Explica Sabogal (2012, p. 6):

La Unidad de Restitución de Tierras creada en la Ley 1448 de 2011 será el órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados. Será la encargada de diseñar, administrar y conservar el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución, identificar física y jurídicamente los predios que no cuenten con información catastral o registral y tramitar ante las entidades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados.

La restitución de tierras es la apuesta del Gobierno por consolidar la presencia del Estado en el campo garantizando los derechos de propiedad. Devolver la población al estado anterior de la victimización, permitirá pagar la deuda social con los pequeños campesinos, pero también con los medianos y grandes propietarios que sufrieron la violencia. Seguridad, judicialización a despojadores y presencia institucional, serán el eje fundamental para la efectividad de la restitución que requiere de la colaboración armónica del Estado y el apoyo férreo de la ciudadanía.

La suma de la composición jurídica e institucional requerida para el eventual éxito de la restitución, está consagrada bajo la idea de

poner en semblante lo que significa para el país en su totalidad la devolución de las tierras que en derecho corresponde a los desplazados, advirtiéndose además que dichos predios no pueden terminar en manos diferentes de quienes por diversos motivos tuvieron que abandonarlas o que fueron obligadas a cederlas por cuenta del propio conflicto. En este aspecto, la manera como fueron despojadas las tierras no solamente hace parte de las pesquisas a las que haya lugar para sustentar los procesos institucionales y legales, a saber, también sirven de base para incentivar propuestas como las de congelar o paralizar procesos de uso de suelos o de tierra en lugares en donde además de otros temas, se encuentre arraigado el proceso de restitución y que conforme al proceso debe entenderse que más allá de intereses particulares, acá está en juego el orden institucional y social del país. Dice la Comisión Colombiana de Juristas (2010, p. 85):

El Estado debe garantizar que las instituciones, mecanismos y procedimientos relativos a la restitución de las tierras y viviendas sean plenamente compatibles con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario. Por lo tanto, las entidades encargadas del registro de los bienes abandonados por la población desplazada y los programas de restitución de los mismos deben estar bajo la responsabilidad de entidades cuya naturaleza y misión sean civiles.

La certificación de tierras devueltas bajo proceso de restitución hace parte de la democratización de la tierra. Es imperante que así como se animan procesos que intentan buscar consideraciones o evaluaciones a la política internacional del país, también lo relacionado con la restitución tenga igual carácter. Mientras que esto se asuma como un problema exclusivamente colombiano, el futuro de la legislación estará supeditada a los vaivenes de la política y a las condiciones económicas que con cargo a interpretaciones o tergiversación de los argumentos propuestos para la restitución, la consideren más una amenaza que la oportunidad de recomponer en algo el derruido orden institucional apegado a las incontables propuestas encaminadas a la reforma agraria. Por ende, para el Estado, es im-

perante contar con procesos de certificación, más que judicial, estatal e institucional, político y social, en donde se refrende la restitución. Según expresa la Campaña Nacional e Internacional por el Derecho a Defender los Derechos Humanos en Colombia (2004, p. 6):

La lucha por la tierra en Colombia se remonta atrás en el tiempo. Luego de los años 60 y 70, cuando el tema agrario y las reivindicaciones campesinas tuvieron destellos importantes, éste pasó a ser un tema de poca relevancia para el país, y no porque hubiera perdido vigencia en el movimiento sino porque la dinámica del conflicto armado lo diezmó significativamente. Recientemente, ha vuelto a ser un tema central en la agenda política del país. Lo curioso es que aparece como tema de control agroindustrial de la producción de alimentos por privados y control territorial rural, pero fundamentalmente como eje de la inserción en la economía mundial por la vía de exportaciones agroindustriales, mineras y de otros recursos naturales.

El espacio de la temporalidad propuesto para finiquitar la restitución debe advertir las inconsistencias, altibajos y consideraciones creadas en el proceso. La importancia del lapso radica en la probabilidad de que un hecho que se profundiza todos los días en el país tenga aliento suficiente para colmar los diez años planteados o, por el contrario, a medida que crece el fenómeno, el tema debe pasar a engrosar la documentación y formalización de la actividad estatal plenamente. La propuesta es plausible en la medida en que a través de ella pueden considerarse otros escenarios que son derivados de la restitución y que no alcanzan a ser mediados, aunque se sobreentienda que la misma no es completa. Por ende, el espacio de tiempo dado debe evaluarse en la medida en que claramente el fenómeno del destierro se agote o que la estructuración del mismo exija correspondencia temporal. Explica el Ministerio de Agricultura (2012, p. 8):

Los Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras, serán los responsables de conocer y decidir los procesos en única instancia y de manera definitiva. Asimismo conservarán la competencia hasta tanto se garantice la restitución material del bien despojado, esto es, el goce efectivo del derecho restituido. La sentencia constituirá pleno título de propiedad.

Este proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas se hace bajo los postulados de la justicia transicional, los cuales buscan que la sociedad colombiana pase de un contexto de violencia a uno de paz con una democracia vigorosa e incluyente.

La conveniencia temporal debe estar atada al cumplimiento de metas concretas con respecto al alcance y resultados de los procesos de restitución. No responde a la determinación de un plan técnico o a la progresión geométrica de unas expectativas que no obedecen a una propuesta construida para fines menos cuestionables como una plataforma competitiva o productiva. Se trata en principio de ponerle término al proceso, pero que, en general, no se sabe a ciencia cierta si el espacio estimado impera sobre el interés y salvedad de que los preceptos que acompañan a la restitución tengan asiento y que no terminen abocados a alteraciones en contenido en cuanto a forma y profundidad. Es importante atenuar las condiciones de tiempo con respecto a las estructuras que se tienen para sacar adelante la legislación y la programación que al respecto ha sido establecida por el Estado central con respecto a las estructuras que se tienen para refrendarlas. Argumentan Uprimny y Sánchez (2010, pp. 305-306):

Si bien existen algunos encuentros estratégicos en el tema de tierras en distintos sectores de la sociedad, los cuales confluyen en el tema específico de la restitución, también existen diametrales desacuerdos sobre el tema. Por un lado, están quienes abogan por una “restitución fina”, y respaldan entonces una política de restitución que se concentre en corregir la ilegalidad del despojo y aclarar los títulos y los derechos individuales sobre los bienes, lo cual serviría para dinamizar el mercado que satisfaga los objetivos, no sólo de justicia correctiva, sino además de reconocimiento y redistribución a favor del campesinado y las comunidades étnicas de tierras y dar vía libre a una política de desarrollo rural que modernice la producción agraria, con base, esencialmente, en la gran propiedad empresarial. Al otro lado del espectro se ubican los defensores de lo que podemos llamar una “restitución gruesa”, quienes promueven la adopción de una política de restitución.

Es relevante el reconocimiento de otros episodios a escala internacional en materia de restitución, para conocer que la temporalidad ha servido como factor atenuante o perpetuador de los aspectos que dieron origen a las problemáticas con que inició el proceso de destierro y que, finalmente, se tradujo en la obligación de devolver dichos predios y tierras por medio de los mecanismos de restitución. Los ejemplos hacen parte de un panorama general, que si bien no arroja muchas luces, puede dar orientación en cuanto a los cimientos que permitieron que muchos países con dificultades con el tema del destierro, puedan tener alguna correlación con la situación colombiana. En este sentido, el papel que debe cumplir el concepto tiempo es más de auspiciador de ajustes y tareas a realizar para alcanzar el éxito de la restitución, que pasa por otros aspectos que por encima del mismo han contribuido para que subsista dicho fenómeno en diferentes países. Considera Albán (2011, p. 354):

Este análisis del marco histórico y legislativo muestra la falta de voluntad de la élite política para atacar los males de raíz y enfrentar las causas del conflicto agrario y de la violencia en el sector rural colombiano. Esa voluntad es la que se requiere del actual gobierno y del Congreso de la República, para que la nueva iniciativa no culmine en otro fracaso más.

El estado de balance lo da, precisamente, el factor tiempo; sin embargo, dejar una legislación, una política y su respectiva programación a las convenciones de tiempo, cuando la estructura institucional legal creada para la misma se encuentra en ciernes y apenas ha comenzado su proceso de trabajo, puede generar distorsiones. De allí que, además del tiempo establecido, se permita orientar la necesidad conforme a los casos de promover políticas públicas con cargo a los procesos de planeación y ordenamiento o, si es del caso, aprovechando la composición jurídica en temas territoriales, para que independiente a la temporalidad definida hasta ahora, la disposición para la restitución tenga asiento en las principales estructuras de los entes públicos territoriales y que conforme se presentan casos por fuera del lapso, estos puedan ser recibidos en dichos órdenes,

pero igualmente, elevados al orden central para procesos de verificación, determinación y aprobación del proceso de restitución. Manifiesta Fuentes (2011, p. 14):

La historia reciente de la regulación legal del tema agrario en Colombia nos remonta a la expedición de la Ley 135 de 1961, mediante la cual se pretendió impulsar la reforma agraria. Esta ley se mantuvo vigente aun con posterioridad a la expedición de la nueva Constitución Política en 1991, hasta que fue derogada por la Ley 160 de 1994. A través de esta, se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, con el cual se pretendía tanto corregir las dificultades que se presentaron con la normatividad anterior, como lograr un modelo de desarrollo rural compatible con los objetivos de reforma agraria contenidos implícitamente en la cláusula de Estado Social de Derecho de la CP y expresados de manera explícita en las disposiciones de los artículos 64 y 65 del texto constitucional. La Ley 160 de 1994 introduce un modelo que privilegia el papel del mercado sobre la intervención directa del Estado en la redistribución de la tierra, aunque se conservan niveles de participación estatal en la asistencia para viabilizar la participación de los campesinos en el juego de oferta y demanda del mercado de tierras.

En resumidas cuentas, prevalece un interés por agilizar el proceso fincado en la restitución por acción directa del Estado, en el menor tiempo posible. No obstante, la necesidad de que dicho proceso sea evaluado y avalado por la comunidad internacional y, en especial, por los organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas. A su vez, la inquietud estriba en los posibles efectos que pueda tener una restitución que no abarque la reparación plena y que por efecto teflón, el Estado además de hacer ingentes esfuerzos, termine demandado y condenado por los delitos consecuentes al destierro. De allí que los procesos administrativos de carácter legal a los que haya lugar, deben considerar estos apuntes, porque en esencia, quien hasta ahora ha hecho frente a los impactos y respuestas propias de la restitución ha sido el propio Estado, en ausencia de representantes de la sociedad civil que, a falta de apoyo, han rechazado el proceso.

### *Posesión y propiedad de la tierra en Colombia frente a la ley de restitución de tierras*

El dominio del suelo y la tierra ejercido por el Estado colombiano ha estado contextualizado bajo la entelequia establecida para comprender el origen de la nación y del concepto que bajo las ideas liberales sirvieron para determinar el papel de éste en dicho escenario. La confirmación del papel monopólico de los bienes del Estado, en los que se contarían la banca, el correo, la infraestructura (servicios públicos y vías de transporte), contendría también, como uno de sus monopolios, la disposición y usos del suelo (la tierra). A pesar de que los productos de la tierra, considerados bienes ofertados en la franja del subsuelo, podrían ser explotados por manos privadas, sin dominio o posesión, solo con la mera tenencia y usufructo, como quiérase que ya la iniciativa privada encarara la extracción de recursos hídricos, minerales y petroleros en todas sus formas de explotación. Reitera Fuentes (2011, p. 53):

Realizar una revisión de la normatividad relacionada con el acceso a tierras y territorios de los pobladores rurales en Colombia es, de alguna manera, enfrentarse con una historia de luchas y tensiones entre intereses encontrados que tocan los problemas estructurales del pueblo colombiano. Este análisis implica, también, comprender que las normas no surgen aisladas de un contexto. Por ello, se debe entender que, detrás de las normas que han generado avances progresistas, ha habido un gran movimiento social que lo ha hecho posible; del mismo modo, en las medidas regresivas, han estado presentes las clases políticas que tienen el manejo de las instituciones y las mayorías parlamentarias desde hace mucho tiempo.

La retórica emplazada en el dominio y posesión de la tierra en cabeza del Estado, pero la explotación de los recursos en manos de los privados, hizo parte de la estrategia para facultar al modelo de bienestar que por algún pasaje del tiempo tuvo reciprocidad entre los diferentes actores participantes. Sin embargo, el papel discrecional ejecutado por las empresas extractivas con respecto a la forma como realizaban sus tareas comenzó a traer problemas de orden social y de conflicto, toda vez que la explotación no solo tendría un usufructo



a favor de estas empresas, sino que las poblaciones cercanas o directamente implicadas en los predios de explotación comenzarían a presentar problemas de convivencia entre sí. Así que, pese a los frutos industriales y de procesamiento de recursos que trajo la ampliación de la explotación de los recursos del subsuelo, las problemáticas derivadas por ello solo tuvieron contundencia cuando aparecieron los primeros organismos multilaterales, que comenzarían a revisar el impacto provocado. Expone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011, p. 121):

Colombia hace parte del grupo de países con conflictos internos o internacionales, para los cuales la restitución del patrimonio de las víctimas es considerada cada vez más, como la pieza clave para superar las crisis humanitarias y alcanzar la paz. Por primera vez en su historia, el país se propone implementar medidas de reparación para que el patrimonio de las víctimas del desplazamiento forzado pueda ser restituido o indemnizado. Naciones tan diversas como Birmania, Burundi, Camboya, El Salvador, Guatemala, Iraq, Mozambique, Nepal, Perú, Ruanda, República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Timor Oriental, y once países de los 47 miembros del Consejo de Europa, entre muchos otros, han diseñado o ejecutado programas de restitución buscando que miles de personas perseguidas puedan ver restituido su patrimonio.

El proceso desarrollado por las diferentes compañías multinacionales y trasnacionales que se acercaron, particularmente en los países en vías de desarrollo, abrió el espacio para que se presentara una reacción natural con respecto al papel que habría jugado la riqueza del subsuelo en el desarrollo de los países oferentes de la misma con cargo al cubrimiento de necesidades y el propio progreso económico y social de los países, cuya oferta energética estaba siendo explotada por empresas foráneas. En la vigencia y para lo que viene, la discusión siempre correrá por cuenta de este proceso de interacción entre los perseguidores de extracción masiva de recursos del subsuelo, los Estados y las poblaciones en las que terminan aposentadas las pretensiones vinculadas con alguna de ellas. Asevera Fian Internacional (2007, p. 5):

Cuando la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural fue convocada en 1979, existía un cierto consenso sobre la urgencia de dar una firme respuesta a la precaria situación en la que vivían cientos de millones de campesinos marginalizados y trabajadores rurales sin tierra. Sin embargo, con la adopción de las políticas de ajuste estructural de los años 1980 y 1990, este consenso desapareció y las agendas nacionales e internacionales en políticas agrarias, agrícolas y de desarrollo rural se enfocaron en reformas macroeconómicas que atrajeran la inversión extranjera y fomentaran la agricultura de exportación.

Es importante que se aclare a las empresas internacionales interesadas en desarrollar cualquier tipo de explotación, que al margen de los lógicos requerimientos consagrados de orden constitucional y legal, de los cuales se desprenden los criterios para el acceso y la explotación en cuanto a la protección ambiental y la revisión con la población respecto a la tipología de la misma, el país pasa por un proceso de revisión profunda en materia de restitución de tierras y que, de paso, el no contar con una reforma agraria impide abiertamente desprenderse del papel de dejar la tutela de los productos del subsuelo en manos no estatales. Esta previsión sirve de salvedad a la hora de proteger áreas que por cuenta del conflicto han terminado despojadas o en posesión de otros dueños, quienes por diversas razones no pueden justificar claramente el origen o procedencia de la tenencia, sustentación que debe ser recogida por las empresas interesadas en llevar a cabo proyectos, aun bajo autorización legal estamental, pero que al fin de cuentas deben comparecer fehacientemente sobre su legalidad. Plantea Álvarez (2012, p. 24):

En el documento del Banco Mundial Colombia 2006-2010, una ventana de oportunidad, el tema central radica en lograr que la tierra se flexibilice. El Banco determina: "...En el caso de los agricultores pequeños, hay vulnerabilidad en la tenencia de tierra que se deriva del conflicto armado y la falta de títulos de propiedad. En estas condiciones, hay pocas posibilidades para acceso de tierra a través del mercado, lo que obstaculiza su movilidad como factor de producción".

El uso eficiente de la tierra requiere condiciones que faciliten la movilidad de los derechos de propiedad, de modo que la tierra pueda utilizarse en actividades más productivas y por usuarios más eficientes. De allí que el BM oriente la política de tierras resolviendo el problema de la tenencia de la tierra y respectiva formalización de la propiedad.

La entrega de franjas, extensiones y predios para explotación a diferentes formas empresariales sobrepasa la situación de ambigüedad relacionada con la entrega de tierras para explotación en medio de un conflicto armado y en consecuencia el despojo de tierras. No se entiende, que implica para el estamento responder ante los requerimientos de las empresas cuando se trata de iniciar proyectos de explotación o extracción con respecto a los que responden a los parámetros circunscritos en la restitución. Es de entender, que indiferente a la condición del terreno solicitado, en cuanto a su caracterización o situación, la celeridad para resolver las solicitudes debe ser equivalente o casi recíproca con los elementos que se requieren para fortalecer la devolución de los predios. En este sentido, se reconoce que el papel de la justicia de tierras y todo el estamento que a ello respecta, tiene al frente la posibilidad de orientar no solo los temas relativos a la restitución sino que indefectiblemente terminarían por administrar lo concerniente a la explotación de las empresas en distintas franjas de producción. Considera el CINEP (2009, p. 27):

Cuando nos referimos al derecho a la tierra y al territorio estamos hablando de un derecho “nuevo” del cual tenemos conciencia desde hace algún tiempo. Si observamos detalladamente la Constitución Política no vamos a encontrar ningún artículo que señale de forma explícita el derecho a la tierra y al territorio. Esto no quiere decir que el derecho a la tierra y al territorio no tenga un contenido que debemos conocer con el fin de realizar procesos de exigibilidad. Reconocer la existencia del derecho a la tierra y al territorio implica contestar a la pregunta que hemos formulado como título de este capítulo: ¿Qué quiere decir tener derecho a la tierra y al territorio?

La restitución debe venir acompañada de una reconfiguración del panorama económico social, que en principio facilitó la salida de la población a su vez que de las reiteradas condiciones de índole institucional, jurídica y policial para que a la par con el proceso, la contención de la fuerza pública y las actividades socioproductivas puedan habilitar elementos con los cuales consolidar una figura que a pesar de su contundencia, tiene detractores de todas las corrientes y percepciones. La instrumentación que se requiere para revertir dicha aversión al proceso está consagrada en la capacidad institucional del Estado para hacer de dichos predios el primer viso de soberanía que debe refrendar por encima de cualquier interés. El no poder consagrarlo, implica que para el Estado no solo la restitución sino todos los procesos inherentes estarían por encima de su capacidad, escenario inconveniente para un país que urge de soberanía interna. Según Mantilla (2010, p. 9):

La excepcionalidad de las medidas en lugar de su universalidad, la continuidad de modelos que ya han fracasado, la garantía de derechos de propiedad para facilitar la enajenación de los predios en lugar de su conservación, la posibilidad de articular los predios restituidos a actividades que socaven la economía campesina y la soberanía alimentaria, la distancia entre restitución y reparación y la nula participación de las víctimas en el proceso son posibles grietas que se constituyen en factores para dudar del proyecto. Muchas actitudes en apariencia bien intencionadas esconden fines que pueden causar daños a los supuestos beneficiados.

Es importante que el Estado en general recomponga el panorama concerniente al dominio, la explotación y la tenencia de la tierra para prevenir dificultades en el tiempo. Es de advertir que, dada la potestad otorgada a diferentes estamentos para resolver el tema central, la cuestión radica en orientar los actos decisorios y sentencias para avanzar en materia jurisprudencial con la cual pueda constituirse un marco de casos sobre los que pueda apoyarse la justicia de tierras creada para resolver precisamente dicho vacío. A saber, la gran fortaleza de la ley de restitución radica precisamente en la definición

de una justicia que hace tiempos podría haber contribuido a resolver este y otros problemas, pero que sirve de parangón para abastecer de elementos a problemáticas provenientes del uso del suelo en terrenos sujetos de intervención por parte del Estado para la restitución o sobre los cuales cursen otros procesos que terminen asumidos por dicha justicia. Señala Revista Semana (2012, p. 67):

Es evidente que en un siglo de reformas frustradas han legado una catástrofe en el campo. Ahora, con una ley para el sector rural, que se complementa con la Restitución de Tierras, no está en juego solo gran parte de la economía del país, sino las posibilidades reales de construir la paz y la justicia social allí donde por años solo ha habido guerra y violencia. La tarea es llevar al Estado al campo y que la prometida prosperidad sea una realidad también para quienes viven, trabajan y sufren allí.

La particularidad especial de las tierras solicitadas por parte de las empresas y particulares para la explotación de recursos contrasta precisamente con el hecho de que son lugares en donde el despojo y el destierro han sido el escenario común. Es decir, que el carácter de frontera de disputa al cual son sometidas las tierras enfrascadas en la restitución de la mano con las pretensiones que tienen las empresas y los sujetos interesados en ellas, ponen en evidencia que la política de restitución debe surtir una serie de costos no advertidos directamente por la legislación como tal, encumbrados en la actual tenencia o solicitud en curso que hacen los interesados para hacerse a tierras en conflicto. Este escenario debe resolverse rápidamente, más que por las señales que pueda arrojar a diferentes sectores, por la interpretación que con respecto a los diferentes fenómenos en que se presentan generan los costos sociales de transacción. Argumenta la Comisión Colombiana de Juristas (2010, p. 44):

A fin de brindar condiciones favorables a los grandes inversionistas privados, por medio de la política de “seguridad democrática” el Gobierno ha promovido el reordenamiento territorial en función de la implementación de megaproyectos agroindustriales y de infraestructura en las zonas donde la población desplazada ha dejado sus tierras.

Como se ha expuesto a lo largo de este documento, la estrategia desplazamiento forzado de la población y despojo de tierras aplicada por las estructuras paramilitares está encaminada a fortalecer la gran propiedad latifundista, que es la misma beneficiaria de la política agropecuaria de tipo empresarial descrita en el presente informe y que consiste en la sustitución de la economía campesina por proyectos empresariales de palma aceitera, banano, caña de azúcar y caucho, entre otros.

La consistencia del proceso de restitución en relación con la forma como se proyecta la posesión y la propiedad de la tierra en Colombia, corre precisamente por los fundamentos que extienden los costos sociales de transacción. Además de la ley, aparecen una serie de criterios con los cuales situaciones no contempladas en el marco de la ley y sus consecuencias terminan por orientar el papel y la trascendencia de la misma. Si bien a estas se les conoce como circunstancias de no mercado, con el tiempo, cuando no llegan a ser resueltas, pasan a ser consideradas del mercado. Es decir, que el papel de los costos sociales de transacción es el de evitar que circunstancias y hechos que pueden resolverse con amparo al marco institucional y legal, pasen a condiciones de mercado. En ambos, tienen impacto los costos sociales de transacción; sin embargo, en la primera etapa se puede llegar a posibles acuerdos cuya relación no genere mayores costos o incluso sean inexistentes, mientras que en la otra puede llegar a generar relaciones de negociación de suma cero entre las partes. Sintetizan Sánchez, Fazio y López (2007, pp. 58-59):

La ausencia de derechos de propiedad formales y el incremento en la rentabilidad de la tierra, como consecuencia del aumento en el ingreso esperado y de las ganancias de la economía exportadora de bienes primarios, incentivaron a los grandes terratenientes a usar el poder que tenían sobre las autoridades locales para usurpar aquellas tierras que habían sido ocupadas por los colonos, llevando a conflictos de tierras que desincentivaron la actividad económica e hicieron que la producción exportadora fuera menor a la potencial.

Al respecto, cuando surgen hechos de no mercado, se espera de la estructura preexistente o vigente, que cumpla el papel de corrector en cuanto a la probabilidad de que las objeciones o salvedades planteadas para que la restitución u otros programas estatales enmarcados para la solución del conflicto no solo tengan éxito sino que generen condiciones superiores. El papel que cumplen aquí los procesos de conciliación, dilación y negociación entre las partes es crucial. Es aquí en donde se destaca el papel de los estamentos en cuanto a la calidad de las instituciones para apoyar con cargo a los lineamientos y preceptos otorgados a las mismas, perspectivas de solución que no acarreen instancias superiores a las contempladas inicialmente o que, de paso, sirvan de base para impulsar otros acuerdos en los que puedan tomarse de referencia casos y ejemplos exitosos. Se trata de obtener resultados eficaces para todas las partes, sin mayores costos. Sustenta Vega (2011, p. 45):

Los proyectos de infraestructura y de desarrollo económico generan presiones que, en una situación de conflicto armado, incrementan los riesgos de desplazamiento y el impacto del mismo sobre la población, en la medida en que existe el interés de aprovecharse del mayor valor que la tierra adquiere en virtud de los proyectos. La vulnerabilidad generada por la violencia y el desplazamiento, limita la capacidad de las comunidades para definir la vocación productiva del territorio y sus expectativas de explotación, con lo que se facilitan usos de la tierra no definidos por ellas mismas. Asimismo, el desplazamiento favorece la explotación por parte de terceros de los territorios de propiedad colectiva de pueblos indígenas y comunidades afro colombianas.

La probidad de la doctrina y el contexto que puede replicarse por cuenta del primer paso referido a los procesos de restitución en el marco de los costos sociales, reivindica la importancia de contar con instituciones que comprendan la magnitud de la legislación y la política trazada al respecto. Sin la capacidad y orientación del Estado central con referencia al asunto, el panorama termina incierto, pero ante la inexactitud e improvisación que pueda acontecer por cuenta de las autoridades y entes descentralizados para responder

ante los requerimientos a los que haya lugar, la restitución podría terminar en un rotundo fracaso. Por ello, entre los argumentos que se tienen para destacar las bondades de los primeros acercamientos, se encuentra el diseño de una política pública o la aprobación vía decreto u ordenanza de elementos que permitan conducir el tema a buen tránsito. De allí que sea imperante abastecer criterios de negociación a la restitución. Según ABColombia (2011, p. 3):

De acuerdo a la Constitución Política y otras leyes colombianas el rol del gobierno es proteger plenamente los derechos de propiedad de las comunidades. Sin embargo, cuando megaproyectos como el de la expansión portuaria de Buenaventura, que son proyectos coparticipados pública y privadamente, se encuentran en tierras y territorios donde las comunidades tratan de recuperar sus títulos de propiedad, no está claro si el gobierno está actuando “como árbitro o como parte interesada”.

En cuanto a la aparición de situaciones de mercado por cuenta de la primera etapa analizada, estas deben resolverse bajo dicho panorama. En este sentido, si bien su raíz pasa por un análisis previo por las partes, cuando estas no se ponen de acuerdo deben orientar sus diferencias hacia el campo de las compensaciones, indemnizaciones o pagos, que constituyen para los expertos del orden institucional de los costos sociales de transacción, el asomo de las particularidades del mercado para resolver los asuntos a los que haya lugar. A pesar del alcance que pueda tener el asunto, no es fácil determinar en valor los costos que de manera positiva deben ser asumidos para que las disquisiciones lleguen a buen término. En este caso, es verdad que la restitución presenta algunos pasajes de no mercado convertidos en estructuras de mercado; sin embargo, su continuidad en el tiempo no es sustentable por cuanto se pretende resolver desde la primera etapa. Comenta Salinas (2011, pp. 26-27):

En tanto se modifican los aspectos mencionados, cabe preguntarse cómo grupos económicos y empresarios han adquirido tierras para sus proyectos. La respuesta es sencilla, cuando se trata de terrenos que están en el comercio, es decir que son de propiedad privada y, por



ende, se pueden comprar sin limitación en cuanto a su tamaño, sin perjuicio de que los compradores sean colombianos o extranjeros. No sucede lo mismo cuando se trata de baldíos de la Nación, titulados o no. Los primeros sólo pueden comprarse cuando no superan el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y han transcurrido quince años desde su adjudicación. En cuanto a los segundos su adquisición está prohibida, dado que son bienes de uso público, cuya primera vocación es garantizar a las comunidades rurales el derecho constitucional de acceso a la tierra.

El mercado que puede aparecer en las estribaciones de la restitución se apoya en el papel económico sobre el que pasa a contemplarse la legislación y la política de restitución de tierras. Es decir, que no es contemplado como un bien que debe ser devuelto a sus legítimos dueños en cuanto a las percepciones del derecho frente a la posesión y la propiedad, sino que pasan a ser evaluados en el marco de las condiciones económicas desde el momento en el cual fue despojado el predio o los terrenos, el momento de la restitución y la revisión del mismo en cuanto a su capacidad de materialización para ser tenido en cuenta como punto de referencia para retomar la senda económica o incluso pasar a proceso de subasta por cuanto para los desplazados la derivación de la problemática en otros escenarios y frentes ha puesto su situación en una especie de subasta en cuanto a la reposición, en el que cabe la no retoma del predio, abriendo paso a la posible negociación de sus tierras, a través de las propias autoridades o directamente. Expresa el Ministerio de Agricultura (2011, p. 1):

La restitución es uno de los componentes de la reparación integral de las víctimas; consiste en recuperar el derecho que tenían las personas sobre un bien inmueble rural, afectado por el abandono forzado o despojo, en el marco del conflicto armado interno. La restitución es jurídica y material. La jurídica implica el restablecimiento formal de los derechos de propiedad y posesión que habían sido alterados, y la material se cumplirá con la devolución física del predio. Si se reúnen los requisitos, el Juez o Magistrado podrá ordenar la titulación de baldíos o declarar la pertenencia, según el caso. En caso de no ser posible la restitución, habrá lugar a la compensación.

El paso de restitución de tierras a la proliferación de predios en calidad de subastados, implica para el Estado disponer de una estructura que no cuenta para resolver o velar por que estas disposiciones no terminen por deteriorar el propósito del marco legal. Estas, entre otras, son condiciones de mercado que deben apreciar, como las que hacen alusión a la posesión de empresas en predios que están siendo reclamados y que, por vicios de registro notarial, aparecen como si nunca hubiesen sido despojados o que no hacen parte de la lista inscrita de predios solicitados en devolución por los reclamantes. Son estos momentos de no mercado los cuales pueden pasar fácilmente a criterios de mercado, cuando el Estado no alcanza a vislumbrarlos o extiende comparaciones para contener un contexto que no está muy lejano y que hace parte de la realidad que debe advertir la estructura y el sistema de justicia de tierras fincado en la restitución.

### *Estructura y eficacia de la restitución como marco de reforma agraria en Colombia*

La reforma agraria en Colombia no ha sido llevada a cabo por cuenta de las diferencias políticas y sociales. Ha sido el Estado el que ha permanecido al frente de la propuesta, pero de manera solitaria, ya que las otras ramas del poder, particularmente el Congreso, han tomado una posición pasiva a la hora de promover una iniciativa que podría corregir muchas de las dificultades que constituyen para ellos su propuesta de base política para llegar a dicha instancia. Es decir, que aun en medio de la profundidad del conflicto armado, económico y social en Colombia, el contexto de las desigualdades y dificultades prosigue como el marco de las ideas para afianzar una campaña política o el proceso electoral para llegar al poder en el país, dejando problemáticas tan severas como la de la distribución de la tierra, sin las ideas que podrían, más allá del problema, concentrar la atención general para su distribución (Cuadro 1).

Cuadro 1.

*Reforma agraria en Colombia. La triste historia*

<b>Ley</b>	<b>Reforma agraria</b>
Ley 200 de 1936	Fundamentada en la función social de la propiedad y sobre la base expuesta en la “Revolución en Marcha” por el presidente Alfonso López Pumarejo, donde se modificó el enfoque absolutista de la Constitución de 1886 respecto de la propiedad y los derechos subjetivos. La función social de la propiedad implicaba que la propiedad solo se reconocía en la medida en que surtiera efectos y produjera consecuencias favorables para la sociedad. Es así como apareció la figura de la extinción del dominio. Esta Ley fue criticada porque en la práctica contribuyó a legalizar tierras sobre las cuales no era claro el dominio, y porque favoreció la propiedad privada sin lograr su redistribución.
Ley 100 de 1944	Calificó los contratos de aparcería y arrendamiento como de utilidad pública debida a la escasez de alimentos, y decretó la ampliación de diez años que estipulaba la Ley 200 a quince años como causal de restitución al Estado de los predios no explotados.
Ley 135 de 1961	Fundamentada en tres lineamientos estratégicos para adelantar el proceso de reforma agraria: dotación de tierras a campesinos carentes de estas, adecuación de tierras para incorporarlas a la producción y dotación de servicios básicos. Con este propósito se crea el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) como establecimiento público encargado de la gestión en la materia.
Ley 4a. de 1973	En esta se estipulaba que los contratos de aparcería podrían tener vigencia ilimitada sin que implicara restitución al Estado de los predios. La renta presuntiva fue un mecanismo dispuesto por la ley que buscaba establecer los mínimos de productividad para determinar el grado de explotación de los predios con el fin de expropiar las tierras inadecuadamente explotadas.
Ley 160 de 1994	Bajo el esquema del mercado de tierras, el énfasis se centró en facilitar la negociación directa entre propietarios y campesinos, quienes adquirieron un subsidio para la compra directa. Los resultados del mercado de tierras fueron aún más marginales que los de la Ley 135; el crédito complementario al subsidio para la adquisición de tierras no funcionó, obligando al Gobierno nacional a realizar ajustes a la ley.

Fuente: Vergara (2011, pp. 98-99)

El contenido de la reforma agraria pasa por la retina del Congreso, independiente a la fuerza o rama que pretenda proponerla. Esta situación genera inquietud entre quienes son determinadores de la política económica y social del país. Mientras que la reforma agraria no se eleve a interés nacional, los apelativos que aparezcan con cargo a ella provendrán de aditamentos surgidos en procesos parciales de entrega de tierras que, entre otras, resultan más útiles a los intereses político-electorales y, eventualmente, dejan tranquilos a los actores empeñados en que la reforma no se lleve a cabo y menos cuando la discusión pasa ya no por las riquezas naturales de la tierra sino por los recursos minerales y preciosos que entraña la gran extensión geográfica del país. Es decir, que ya no es solo una reforma agraria basada en la producción de la tierra, sino que debe contemplar la tendencia extractiva y explotación como marco de valoración para hacerla posible. Establece el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (2010, p. 16):

Los medios de comunicación tanto colombianos como internacionales se han referido al proyecto de ley como una reforma agraria o de tierras. No obstante, el proyecto no incluye los elementos propios de una reforma agraria dirigidos a la redistribución de la tierra para corregir las desigualdades históricas del país, que se remontan a la época colonial. Lo que hace es abordar un problema más inmediato y puntual: la devolución de la tierra a los que la perdieron como consecuencia del conflicto armado y de las violaciones de derechos humanos. El restablecimiento de la situación de las víctimas anterior a la vulneración de sus derechos es una obligación de derecho internacional, pero no aborda directamente la cuestión subyacente de la desigualdad. Como muestra la historia del fracaso de la reforma agraria en Colombia durante las cuatro últimas décadas, la redistribución de la tierra es una tarea pendiente en Colombia. Ciertamente, ha habido a lo largo de estas décadas varias tentativas de lograr una distribución más equitativa de la tierra a través de reformas institucionales y legislativas. Sin embargo, los dos mecanismos utilizados, la reforma agraria y el impuesto progresivo sobre la propiedad rural, han demostrado ser igualmente ineficaces.

En el Congreso de la República de Colombia la suma de los factores que son identificados como vínculos con la legislación y la políti-

ca enmarcada en el conflicto y el resarcimiento del daño que este ha causado, se ha convertido en la principal plataforma política para que no se estime directamente la raíz del problema y, mucho menos, se destinen recursos que bien podrían conjurar la situación aunque en el mediano o largo plazo. Existen planes, proyectos y programas de política pública de largo aliento, pero en ninguno hasta ahora se hace alusión a priorizar el contenido de los problemas del país por cuenta del apoyo y patrocinio de una contundente y única reforma agraria, desde la cual se trazaría el futuro del país para regresar al mundo de las ideas, perdido en esta y otras materias, por las elucubraciones que hoy sustentan la agenda de diferentes estamentos públicos y privados, que han sido base para que diversas fuerzas igualmente hagan lo necesario para contener cualquier proceso de intervención. Establecen Sarmiento, Mora y Torres (2010, p. 3):

En Colombia se han venido adoptando una serie de normas tanto del nivel nacional como del ámbito internacional. Para comprender el tema del desplazamiento forzado y del acceso y seguridad de la tierra, es necesario hacer un detallado análisis de la legislación vigente sobre el tema, observando su aplicación y cobertura frente a la magnitud del fenómeno. Los instrumentos jurídicos en la materia, se han convertido a través de la historia en medidas que buscan dar solución a los asuntos agrarios del país, sin embargo y pese a ello, se convierten a la vez en una de sus principales problemáticas, debido a su proliferación y dispersión en numerosos instrumentos normativos que no permiten una comprensión y aplicación armónica de sus preceptos.

La restitución pasa a cuentas como una estructura programada por un gobierno de turno a través del Estado colombiano, pero en esencia no corresponde al sentir generalizado de diferentes actores y agentes de diversas vertientes que ven en ella una política demagógica o populista que puede atentar contra sus intereses, enfrascados en la posesión y tenencia de tierra. Es de considerar si dichos predios han sido adquiridos de forma legal; no se entiende la discusión que ha sido generada por lo menos entre los actores formales y legales que plantean que dicho esfuerzo puede traer más dificultades que aciertos. Contraria a la posición de los grupos al margen de la ley, sobre la cual

el problema de la tierra conserva su base en la disputa por la distribución de la riqueza con base en fundamentos ideológicos, sustentación de su aparato militar o en consecuencia del poder ilegal que ejercen en distintos puntos de la geografía nacional y que, para los entendidos, también afectaría sus operaciones y el sustento de su aparato delin cuencial. Reconsideran Sarmiento et al. (2010, p. 27):

En materia de tierras para la población desplazada, la proliferación y dispersión de numerosos instrumentos normativos, difícilmente permiten una comprensión y aplicación armónica de sus preceptos aunque su propósito sea el de dar solución a los asuntos agrarios del país a esta población altamente vulnerable. A pesar de los avances de la legislación en materia de acceso a tierras, sus disposiciones quedan rezagadas frente a la magnitud del despojo, a la dispersión y heterogeneidad de la población afectada, de los escasos recursos disponibles para su aplicación y un marcado desinterés de las entidades responsables de generar una solución definitiva a esta problemática.

La mini reforma lograda representa para muchas fuerzas y poderes la intención de plantear de nuevo la idea de cambios en la política de dominio, posesión y tenencia de la tierra en Colombia. Es evidente que al país político-estatal le falta por mostrar claramente su intención o rechazo para con estas consideraciones. De manera directa, ha sido el Estado el que ha asumido completamente la discusión, la revisión de los planteamientos y las responsabilidades que dicho periplo requiere. Prácticamente, la representación territorial en cabeza de las dos Cámaras del Congreso no ha tenido injerencia, pero sí dilación, a la hora de anteponer las pretensiones de los grupos comentados por los intereses de carácter nacional. Ello aclara que las principales problemáticas del país, las cuales podrían desentrañar el panorama y las raíces del conflicto armado, mientras sigan siendo puente político, no representan el bastión sobre el cual el país pueda avanzar, de ahí que si la restitución no pasa por buen momento o no genera resultados contundentes, pasará indefectiblemente a ser solo una campaña de gobierno y, aún más, si no cuenta con un marco que permita orientar sus resultados hacia una reforma agraria plena, la restitución sería ineficaz. Propone Suárez (2012, p. 16):

Una vez definido el contenido de la reparación, y siguiendo los parámetros señalados por Naciones Unidas, se establece que ésta ha de ser adecuada, efectiva y rápida. Si bien los dos primeros conceptos están reflejados en la Ley, es necesario avanzar en el elemento de celeridad, para garantizar que se atienden de manera exhaustiva las necesidades de las víctimas, y en particular de aquellas comunidades más vulnerables, lo antes posible. No obstante, no hay que perder de vista que la aplicación de las medidas tendrá lugar según el principio de progresividad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria. En este sentido, para lograr una restitución de tierras efectiva, es necesario, primero, garantizar el saneamiento jurídico de los bienes para ser entregados a las víctimas, destacándose los problemas que se han producido ante casos de testaferrato; y segundo, brindar garantías que les permita a las víctimas el retorno y el desarrollo de sus proyectos de vida en estas tierras.

La arremetida contra los promotores de la legislación y la política de restitución medió entre los preceptos básicos de la propuesta a través del ajuste hecho de manera programática entre los diferentes grupos de presión y partidos políticos del país, ilustración que recoge el sinsabor que crea en diversos frentes el pensar de nuevo que la mayoría de los problemas por los cuales atraviesa el país están explicados en la no distribución de la riqueza, cuyo elemento central es la tierra, factor básico para abonar el camino hacia la distribución anhelada. No obstante, el estamento central y las autoridades de orden gubernamental y municipal, no han predispuesto los mecanismos básicos de participación para hacer las consultas pertinentes en la materia, sin necesidad de proclamar más leyes, llevando a cabo una consulta popular o referéndum nacional. Acción Social (2010, p. 23) establece frente al proceso:

Se estudiaron las experiencias de Sur África, Bosnia y Herzegovina, Hungría, Alemania Oriental, Timor del Este, Camboya, Irak y Kosovo. Deliberadamente se evitó el enfoque éxito-fracaso, dada la imposibilidad de comparar la situación que se presenta en Colombia con aquellas estudiadas; se optó entonces por un análisis de cada experiencia pero a la luz de ciertas ópticas específicas, que a propósito se eligieron con el fin de extraer elementos de juicio que sí fueran aplicables al debate que actualmente se surte en el país.

En ese orden de ideas, el estudio pone el acento en la estrategia diseñada y ejecutada para atender a los segundos ocupantes; en la importancia dada a los sistemas de información sobre tierras; al marco legal diseñado e implementado, con especial interés por establecer si se optó por procedimientos administrativos o judiciales y en la forma de restitución priorizada durante el proceso (indemnización o restitución material).

No fueron considerados abiertamente los ajustes presentados por diferentes estamentos en el país. La revisión de la legislación por parte del Congreso de la República pudo haberle restado claridad y contundencia al articulado y marco de referencia de la ley, que dispone la restitución como un derecho de la población despojada de sus tierras en Colombia. Es importante reconocer que la propuesta presentada inicialmente no fue aprobada como se entregó a quienes debían tomar decisiones sobre ella en las comisiones relacionadas con el tema. Ese espacio de dilación presentado por diferentes estamentos e instituciones del país, dio espacio para hacer conjeturas y especulación con respecto al alcance que podría tener la restitución en cuanto a los fundamentos para presentar al paso de sus resultados una consecuente reforma agraria, con la cual se pasaría de la revisión a un fenómeno vía legislación, a la consumación de una problemática estructural. *Aclara Acción Social* (2010, p. 16):

Los Principios y Directrices no generan nuevas obligaciones, ya que, como se señaló en precedencia, el derecho a la restitución emana de instrumentos de derechos internacionales generales y vinculantes para los Estados. Sin embargo, sí señalan expresamente la obligación que tienen éstos de proveer una reparación por violaciones a las normas internacionales de derechos humanos y presentan mecanismos y procedimientos que ponen a disposición de los Estados para cumplir con dicha obligación, limitando así la discrecionalidad metódica que hasta entonces existía para la satisfacción de la misma. En este sentido, señalan que la reparación debe ser integral, plena y efectiva y, que con el fin de lograr tal condición, además de las consideraciones pecuniarias generalmente tenidas en cuenta, se deben adoptar medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.



El recibo que tuvo la propuesta fue igual de característico al fenómeno que se pretende erradicar. En las regiones del país en donde se tiene más dificultades en materia de despojo o destierro, en las que claramente fue violado el derecho a la posesión y tenencia de la tierra, aparecieron aprehensiones en cuanto a los tentáculos que podría traer la reforma y, de paso, que podría poner en riesgo las condiciones actuales de posesión de predios que para muchos habían sido obtenidos de manera legítima y que, posiblemente, en medio de las circunstancias propias del fenómeno, podrían caer en la bolsa de la política de restitución. Inquieta el temor fundado por los propietarios de grandes extensiones del país en materia de restitución, cuando son ellos quienes deben alabar una legislación y política interesada en salvaguardar los derechos de propiedad de la tierra de los más vulnerables, así como de las suyas. Plantea Araújo (2011, pp. 14-15):

Para hacer posible el sueño de miles de colombianos de regresar a sus tierras y dentro de la obligación que tiene el Estado colombiano de restituir los derechos de propiedad de los predios arrebatados, el MADR ha propuesto la creación de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y la creación del Registro de Predios Despojados como instrumentos administrativos de carácter transicional que permitirán realizar las acciones de restitución de predios despojados por los violentos. La Unidad acreditará los derechos de los despojados por violencia y enviará las pruebas a la sala agraria del tribunal superior del distrito judicial correspondiente; además, los jueces invertirán la carga de la prueba contra los actuales propietarios y ordenarán mediante sentencia judicial la restitución y titulación al despojado. En este entendido, los tenedores de buena fe exenta de culpa deben probar, para reclamar una indemnización por parte del Estado colombiano, el valor catastral o el avalúo de lonja de propiedad raíz avalada por el IGAC a precios comerciales promedio.

La aprobación de la legislación puso al país en la palestra de las naciones interesadas en desarrollar una política integral que además de regresar los predios a las personas desterradas y despojadas de los mismos, de paso sirviera para que la comunidad internacional

de nuevo extendiera interés y recursos necesarios con el propósito de solventar los requerimientos. La revisión de diferentes procesos llevados a cabo en varias naciones fortaleció la propuesta colombiana, que tuvo que padecer diferentes escaramuzas por diferentes fuerzas de oposición y grupos de presión del país, que han fincado sus expectativas en solventar sus necesidades económicas, dejando temas como estos fuera del alcance del interés nacional o que, por lo menos, no pusieran en riesgo las fuentes de ingresos abiertas u ocultas procedentes de economías derivadas en el despojo de las tierras. Indica el Documento Conpes 3057 (1999, p. 11):

Como incentivos para el retorno voluntario, la Red de Solidaridad Social coordinará con el Ministerio de Agricultura, el INCORA y el Ministerio del Interior la definición, diseño e implementación de un procedimiento especial para la identificación de los derechos y títulos de propiedad de la población que retorna, con el fin de devolverle la tierra que temporalmente perdieron como consecuencia directa del desplazamiento. Igualmente, se establecerán mecanismos para clarificar la propiedad de las mejoras y establecer esquemas de compensación de bienes inmuebles abandonados como parte de pago de nuevos predios. La Red de Solidaridad Social promoverá la prestación de asesoría jurídica a los desplazados en materia de tierras.

Analizar la justicia de tierras planteada para el resarcimiento de las víctimas del conflicto armado y del despojo en Colombia, constituye el punto de referencia para comenzar a resolver las dificultades del proceso. Si bien la iniciativa está encaminada a la reparación, el eco de la justicia que se debe dar supera su tendencia. Los costos sociales de transacción permiten establecer los alcances y las instancias de la reparación con respecto a la restitución. La capacidad del Estado para internalizar la justicia de tierras eficazmente, está sujeta a una temporalidad no evaluada. Seguidamente, dicha justicia debe aprovecharse institucionalmente para superar otras dificultades. Así, la revisión de los derechos de propiedad internacional y la justicia de tierras es imperante. La iniciativa está sujeta a grupos de interés y estrategias de suma cero. Evalúa Amnistía Internacional (2012, p. 12):

A diferencia de las víctimas de desplazamientos forzados con títulos de propiedad o que pueden garantizar el respeto a sus derechos de propiedad por haber ocupado la tierra durante el periodo de tiempo requerido por ley a fin de formalizar la posesión, a quienes no cumplan estos requisitos podría negárseles el derecho a la devolución de sus tierras. En efecto, tal circunstancia podría impedir que decenas de miles de campesinos y otras personas desplazadas forzosamente recuperasen sus tierras. Muchos miles de personas se verán excluidas por el hecho de que, como se ha indicado anteriormente, en virtud de la Ley, a las víctimas desplazadas de sus tierras como resultado de abusos y violaciones de los derechos humanos cometidos antes del 1 de enero de 1991 no se les aplica el derecho de restitución de dichas tierras.

La Ley dispone que las autoridades acometan el proceso de restitución gradual de las tierras en ubicaciones que cumplan con determinadas condiciones de seguridad y en las que la apropiación indebida y la ocupación ilegal resultantes de abusos contra los derechos humanos estuvieran especialmente extendidas (artículo 76)<sup>1</sup>. No obstante, no queda claro cómo determinará el gobierno si una zona cumple o no con los criterios de seguridad ni cuándo daría comienzo la restitución de tierras en zonas que el gobierno no considere seguras. Además, se considera que, por su carácter gradual, el proceso de restitución se extenderá por un periodo de 10 años. Quienes reclaman la restitución de sus tierras a menudo se enfrentan a procesos largos y complejos. Así pues, existe la preocupación de que este dilatado marco temporal adicional obligue a los campesinos a abandonar sus reclamaciones, lo que a su vez facilitaría que quienes se apropiaron indebidamente de tierras legitimasen su tenencia.

Los ajustes que en el país deben hacerse por cuenta de los fundamentos sobre los que descansa la justicia de tierras en cuanto a su implementación, reviste el propósito de análisis del documento.

---

<sup>1</sup> Artículo 76. Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente. Créase el “Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente” como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con éstas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

Aunque la consecuente reparación corre por cuenta del Estado, se presume que la potestad programática creada por este corresponde más a los sectores implicados que a la sociedad en pleno. La versión institucional de la teoría de la firma orienta las condiciones y elementos que deben surtirse por parte de diferentes agentes e instituciones para que la justicia genere resultados concretos. El éxito de la justicia de tierras dependerá del grado de contundencia que tenga la legislación y la política a escala territorial para que esta termine delegada. En segunda instancia, del acceso que pueda tener dicha justicia con respecto a las demás instancias e instrumentos jurídicos para que esta sea dúctil y, finalmente, la consecución de mecanismos más expeditos podrían incluso abrir la posibilidad de una reforma agraria más expedita y propositiva que la advertida en la actualidad. La estructura en pleno debe dar paso a la consumación de la tan anhelada y esquiva reforma agraria.

## Conclusiones

La reforma agraria debe ser planteada desde las encumbradas ramas de poder en el país o convocada por consulta vía referendo, para que el país plantee definitivamente cuál es su pretensión en materia de otorgar a muchos nacionales la posibilidad de contar con un espacio de habitabilidad o de explotación productiva. Igualmente, los actores, grupos y empresarios deben plantear su posición por lo menos de manera formal, particularmente aquellos que consideran la importancia de la propuesta, pero que bajo el momento en el cual se está discutiendo esta no es consecuente. A su vez, diversas autoridades internacionales deben ser convocadas para que la discusión no se base en formalizar de nuevo la importancia de la reforma, sino de evaluar, en consecuencia, el resultado obtenido cuando ésta efectivamente llegue a tener tránsito e impacto para el país. La evaluación de estas aprehensiones está sujeta a la realidad del poder presente y futuro que en Colombia se quiere auspiciar o prolongar en la materia.

El proceso de mini reformas agrarias que registra el país con cada programa de gobierno que hace alusión a la entrega de tierras a diferentes tipos de población no resuelve el problema. Es más, se constituye en punto de referencia para los actores y grupos contrarios al proceso, porque una gran reforma puede terminar en fracaso siendo precisamente la acción puntual la base para justificar el espacio de trabajo específico por el cual han optado los gobiernos de turno para comparar el acceso a la tierra y los programas puente para ello, como elementos coyunturales que sirven para explicar procesos de reforma agraria. De otro lado, las autoridades territoriales, en cabeza de las gobernaciones y municipios, deben avanzar en la materia. La asignación de grandes recursos para el campo es inverificable, mientras en medio de la entrega y giros económicos, las condiciones de posesión y distribución de la tierra continúan siendo caracterizadas por la concentración en pocos y el despojo de pocas áreas de tierra para muchos.

La reforma agraria que tanto ha sido solicitada en el país, gracias al conflicto armado, ya pasa la cuenta para hacer una reforma campo-ciudad, en la que más allá de las posturas de orden ambiental y de sostenibilidad, la viabilidad de las ciudades y de las grandes metrópolis, pasa por la perspectiva de que en estos mismos centros urbanos se inste al Estado en su totalidad, a resolver en un lapso de tiempo amplio pero con resultados, la situación. Aquí, de nuevo, no está en juego la propiedad celosamente protegida por lugartenientes y terratenientes, está en juego la viabilidad del país como estructura de nación y de paso la posibilidad de que en el tiempo Colombia pase del despojo y del destierro a un país de dueños y propietarios de la tierra, conforme aumenta o se comporta el crecimiento poblacional.

## Referencias

ABColumbia (2011). *Devolviendo la tierra a las víctimas de Colombia*. Organizaciones del Reino Unido (RU) e Irlanda. pp. 1-12.

- Albán, Á. (2011). Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 13 (24) 327-356.
- Álvarez Roa, P. (2012). *Mercado de tierras en Colombia: ¿Acaparamiento o soberanía alimentaria?* Primera edición. Publicación auspiciada por: DKA Austria. pp. 1-40.
- Amnistía Internacional (2012). *La ley de víctimas y de restitución de tierras. Análisis de Amnistía Internacional*. London WC1X 0DW: Amnesty International Publications.
- Araújo Muñoz, G. (2011). *Política integral de tierras. El desafío de la formalización y restitución a despojados. Una apuesta social y de desarrollo rural*. Bogotá, D. C.: Corporación Pensamiento Siglo XXI.
- Campaña Nacional e Internacional por el Derecho a Defender los Derechos Humanos en Colombia (2004). *Defensoras y defensores reclamantes de tierras en Colombia*. Bogotá: Editorial Códice Ltda. Diakonia UE.
- Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC) (2010). *Un nuevo impulso a la devolución de tierras Colombia. Hacia la restitución de la propiedad de la población desplazada en Colombia*. Observatorio del Desplazamiento Interno, Consejo Noruego para los Refugiados. pp. 1-30.
- CINEP (2009). *El derecho a la tierra y el territorio*. Equipo de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.
- Comisión Colombiana de Juristas (2006). *Revertir el destierro forzado: protección y restitución de los territorios usurpados. Obstáculos y desafíos para garantizar el derecho al patrimonio de la población desplazada en Colombia*. Bogotá: Estrategias MCP Ltda.
- Comisión Colombiana de Juristas (2010). *Informe sobre el derecho a la restitución de las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.
- Documento Conpes 3057 (1999). *Procedimiento especial para la identificación de los derechos y títulos de propiedad de la población que retorna*. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Ministerio del Interior - Red de Solidaridad Social. DNP: UPRU. Santafé de Bogotá, D. C., pp. 1-17.
- Fian Internacional (2007). *Acceso a la tierra y el derecho a la alimentación*. Documento producido con el aporte de la FAO Right to Food Unit.

- Fuentes, A. P. (2011). Serie marcos legales de acceso a la tierra. Estudio Colombia. *International Land Coalition*, No. 2. Recuperado de: <http://americalatina.landcoalition.org/node/2399>
- Mantilla Quijano, A. (2010). *El proyecto de ley sobre restitución de tierras: ¿un Caballo de Troya contra las poblaciones rurales?* Equipo de tierras y territorios. Corporación para la Educación y el Desarrollo y la Investigación Popular - Instituto Nacional Sindical. CEDINS. pp. 1-9.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2011). *ABC de la restitución de tierras*. Bogotá, D. C. pp. 1-8.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012). *ABC para jueces en materia de restitución de tierras. Ley 1448 de 2011*. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Bogotá, Colombia: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Peña Lopera, L. (2011). *La restitución de tierras como plataforma de transformación del conflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Trabajo Social. PIUPC.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2011). *Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*. Colección Cuadernos INDH.
- República de Colombia. Acción Social (2010). *Cartilla sobre Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Sabogal, J. R. (2012). *Retos de la restitución de tierras en Colombia*. Dirección General Gestión de Restitución de Tierras de Desplazados. Periódico de la Policía Nacional, Edición No. 9-10. Febrero de 2012, p. 6. Recuperado de: [https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.policia.gov.co%2Fhome\\_html5%2Fpdf%2Fediciones-pnc%2Fpnc9.pdf&ei=3FtqVM2sKIuagwSE54DQAQ&usg=AFQjCNHi9F6odZbjfZT6OVC2AawAB1lxzw](https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.policia.gov.co%2Fhome_html5%2Fpdf%2Fediciones-pnc%2Fpnc9.pdf&ei=3FtqVM2sKIuagwSE54DQAQ&usg=AFQjCNHi9F6odZbjfZT6OVC2AawAB1lxzw)
- Revista Semana (19 al 26 de marzo de 2012, No. 1559). *Los pilares olvidados de la tierra*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Informe Especial. pp. 64-67.

- Salinas Abdalá, Y. (2011). El reto de la restitución frente al modelo de desarrollo rural y la concentración de la tierra. Política de tierras y desarrollo rural ¿Cuál futuro para el campo colombiano? *Semillas*, 44/45, 24-30.
- Sánchez Torres, F., Fazio Vargas, A. & López Uribe, M. del P. (2007). *Conflictos de tierras, derechos de propiedad y el surgimiento de la economía exportadora en el siglo XIX en Colombia*. Documento CEDE 2007-19. Seminario de Historia Económica de Colombia en el siglo XIX, organizado por el Banco de la República y realizado el 15 y 16 de agosto de 2007.
- Sarmiento Zárate, A. C., Mora Toquica, L. S. & Torres Salgado, L. A. (2010). *Agenda ciudadana: "Acceso a tierras para población desplazada"*. Documento Base. Contraloría Delegada. Sector Agropecuario. Dirección de Estudios Sectoriales. pp. 1-31.
- Suárez López, B. E. (2012). *La Ley de Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras. Una primera aproximación descriptiva*. Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) y el Observatorio Internacional (OI). pp. 1-20.
- Uprimny-Yepes, R. & Sánchez, N. C. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12 (2) 305-342. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Vega, A. (2011). *Despojo de tierras campesinas y vulneración de los territorios ancestrales*. Primera edición: junio 2011. Bogotá, D. C., Colombia: Comisión Colombiana de Juristas - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Proyecto Fortalecimiento del Estado de Derecho (FortalEsDer).
- Vergara Vergara, W. (enero-abril, 2011). Reforma agraria en Colombia y "Prosperidad para Todos": ¿el camino hacia el desarrollo humano? *Revista de la Universidad de la Salle*, 54, 87-109.