



# Estrategias para una reforma rural transicional

*Nelson Camilo Sánchez León*

**DOCUMENTOS 35**  
IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

# **DOCUMENTOS 35**

**IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ**

---

**NELSON CAMILO SÁNCHEZ LEÓN**

Director de investigaciones en Justicia Transicional y profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Es abogado y doctor en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Derecho Internacional (L.LM) de la Universidad de Harvard. Se desempeñó como abogado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y como investigador de la Comisión Colombiana de Juristas. Ha sido profesor visitante e invitado en universidades nacionales e internacionales.

# **Estrategias** para una reforma rural transicional

*Nelson Camilo Sánchez León*

## **Documentos Dejusticia 35**

ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL

ISBN: 978-958-5441-03-3    Versión digital  
978-958-5441-02-6    Versión impresa

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia  
Carrera 24 N° 34-61, Bogotá, D.C.  
Teléfono: (57 1) 608 3605  
Correo electrónico: [info@dejusticia.org](mailto:info@dejusticia.org)  
<http://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>  
Creative Commons Attribution-Non Commercial Share-Alike License 2.5.



Revisión de textos: Emma Ariza  
Preprensa: Marta Rojas  
Cubierta: Alejandro Ospina  
Impresión: Ediciones Antropos Ltda.

Bogotá, junio de 2017

## Contenido

<b>Ideas para construir la paz</b> .....	7
<i>César Rodríguez Garavito</i>	
<b>Introducción</b> .....	11
<b>EL DIAGNÓSTICO:</b>	
<b>LA CUESTIÓN DE LA TIERRA EN COLOMBIA</b> .....	15
<b>Los conflictos históricos sobre la tierra</b> .....	15
<b>Las políticas de tierras en Colombia</b> .....	21
<b>La introducción del concepto de justicia transicional en los conflictos agrarios</b> .....	27
<b>LOS DESAFÍOS DEL POSACUERDO PARA ENFRENTAR EL LEGADO DE LOS CONFLICTOS RURALES</b> .....	43
<b>La disputa jurídica sobre la regulación de la tierra</b> .....	43
<b>La búsqueda de un modelo articulador de política pública</b> .....	49
<b>Continuidad del enfoque o reforma al modelo de intervención</b> .....	57
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	65
<b>Recomendaciones para fortalecer la restitución</b> .....	70
<b>Recomendaciones para crear puentes entre restitución y política agraria</b> .....	71
<b>Recomendaciones para la estructuración de la jurisdicción agraria</b> .....	74
<b>Referencias</b> .....	81

## Ideas para construir la paz

*César Rodríguez Garavito*

DIRECTOR DE DEJUSTICIA

Con la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, Colombia entra en una nueva fase. Si el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC le pone fin a una guerra de 52 años y cierra lo que la bibliografía especializada llama la etapa de negociación de la paz (*peace making*), estamos ahora ante los desafíos aún más complejos de la construcción de la paz (*peace building*).

Se trata de cumplir las promesas ambiciosas y necesarias del acuerdo en asuntos como una reforma agraria equitativa, la ampliación y profundización de la democracia, la desactivación de la violencia, la protección reforzada del medio ambiente, el giro de la política de drogas hacia un enfoque de salud pública, y el funcionamiento de un aparato de justicia transicional que garantice los derechos de las víctimas. Se trata también de hacer reformas y transformaciones pendientes y largamente adeudadas, que habrían sido necesarias con o sin un acuerdo de paz.

Con esta serie de documentos, en los que se presentan ideas para construir la paz, Dejusticia quiere aportar su grano de arena a estas formidables tareas colectivas. Hacemos énfasis en diagnósticos y propuestas para el corto y mediano plazos, aunque las transformaciones de fondo tomarán varias décadas. Así como fue preciso un cuarto de siglo para que cristalizara la aspiración pacífica de la Constitución de 1991, pasará otro tanto, incluso más, para terminar de sentar los cimientos de una sociedad menos desigual e injusta donde arraigue, por fin, la paz duradera.

En caso de que se pusiera fin al conflicto armado, los primeros años serán cruciales tanto para evitar el regreso a la violencia política como para trascenderla permanentemente. Ello implica esfuerzos tanto de construcción como de reconstrucción. De un lado, incluyen la construcción de políticas e instituciones sólidas que continúan siendo asignaturas pendientes y son esenciales en cualquier Estado, con o sin conflicto armado. Algunas fundamentales son un catastro y unos impuestos modernos sobre la tierra, controles imparciales y expeditos contra la corrupción política, inversiones decisivas en un sistema educativo innovador y equitativo que impulse el paso de una economía extractiva a una economía del conocimiento, reglas e instituciones que impulsen políticas fiscales y sociales redistributivas, y un ordenamiento territorial que permita desplegar el potencial de las regiones y promover un desarrollo sostenible. De otro lado, esos esfuerzos comprenderán la reconstrucción de instituciones que existen pero que deben ser reforzadas drásticamente. Entre ellas están las autoridades electorales para que sean transparentes e incluyentes, una justicia accesible y célere, y mecanismos eficaces de democracia participativa (desde presupuestos participativos hasta consultas populares en materia ambiental).

Al concentrarnos en las instituciones públicas, en esta colección asumimos un punto de partida ampliamente documentado en la sociología institucional: la heterogeneidad del Estado colombiano. La llamada “paradoja colombiana” –la coexistencia de la violencia y la estabilidad democrática, de la guerra en unos territorios y la relativa normalidad institucional en otros– tiene una contraparte en la estructura dispar de las instituciones públicas. Mientras que la misma institución puede ser sólida y meritocrática en las ciudades principales, puede estar capturada por poderes irregulares locales y carecer de la mínima infraestructura en la periferia colombiana. Por ello, y porque el futuro de la paz se juega en las regiones, en las publicaciones de esta colección intentamos prestar tanta, o más, atención a la periferia del país –incluidos los territorios más afectados por la violencia– que a los centros tradicionales de poder.

Conforme a la combinación de investigación y acción que marca el trabajo de Dejusticia, los documentos de esta serie persiguen tres objetivos, desplegados en sendas secciones de cada texto. En una primera sección se ofrece un diagnóstico de la situación de las instituciones y los problemas sociales de que se trate, basado en fuentes primarias y secundarias. En la segunda sección se destilan los principales desafíos

constructivos y reconstructivos de los que depende la solución del problema. Los documentos cierran con una sección de propuestas de reformas concretas destinadas a los actores estatales y de la sociedad civil que serán responsables de los procesos de construcción de la paz.

Con este enfoque y esta estructura, los documentos de la serie exploran una variedad de temas que corresponden a las líneas de trabajo de Dejusticia. Entre ellos se encuentran la justicia transicional, las políticas de tierras, la justicia ambiental, el acceso a la información, los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la justicia de género, la reforma a la justicia, las políticas de drogas y la financiación de la paz.

Esta serie de documentos es un verdadero esfuerzo colectivo. Como todas las publicaciones de Dejusticia, los borradores se nutrieron de las discusiones y los debates de nuestro seminario interno, así como de comentarios generosos de expertos externos. En esta ocasión, el trabajo colectivo fue aún más determinante, por cuanto comprendió un trabajo sostenido de cerca de un año, durante el cual afinamos la idea de la colección y fuimos dándole forma a medida que se desarrollaban los diálogos entre el Gobierno y las FARC.

Además de todo el equipo investigativo, la serie debe su existencia a la contribución decisiva del equipo administrativo, que se involucró también en los seminarios de discusión. En particular, el criterio editorial y la labor minuciosa de Elvia Sáenz y Marta Rojas fueron, como siempre, esenciales para que estos documentos vieran la luz. Si la colección aporta en algo a una paz estable y duradera, el trabajo de todos y todas habrá valido la pena.

## Introducción<sup>1</sup>

La lucha por la tierra y la exclusión social y económica del campesinado fueron dos de las banderas usadas por las guerrillas de izquierda a mediados de los años sesenta del siglo pasado para enarbolar las armas. Con el paso del tiempo y la persistencia de la guerra, los conflictos asociados a la tierra y los territorios se acrecentaron y diversificaron. A los problemas históricos de acceso inequitativo a la tenencia de la tierra se fueron adicionando conflictos socioambientales por el uso del territorio, como aquellos derivados de los cultivos de uso ilícito. Además, por su propia dinámica, el conflicto armado produjo varias olas de desplazamiento forzado y desarraigo que vinieron acompañadas de procesos de abandono, despojo y posterior repoblamiento de los territorios, o de procesos de acumulación y acaparamiento de tierras. La situación de la tierra era problemática al inicio del conflicto armado y lo es aún más a la terminación de este.

Con este panorama no es difícil explicar por qué se considera que las políticas rurales y la regulación de las estructuras agrarias están en la base de las prioridades de una agenda de construcción de paz para Colombia. Pero la historia de implementación de estrategias de gobernanza de los problemas rurales muestra enormes deudas de la institucionalidad colombiana. La implementación de los acuerdos entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) vuelven a traer a la discusión política una oportunidad de saldar una deuda histórica con el campesinado colombiano y con ello, evitar la repetición de los múltiples fracasos del pasado.

---

**1** Este texto es un avance de un proyecto de investigación más amplio desarrollado por el autor sobre justicia transicional y política agraria que está en proceso de publicación.

En este libro mostraré que la discusión sobre transición política y justicia transicional puede ser usada como puerta de entrada a la implementación de esas políticas sobre ruralidad en Colombia, incluyendo las de acceso a la tierra y producción rural. Mi tesis fundamental es que dada la especificidad del conflicto colombiano, la ruta institucional que ha tenido el país (tanto en sus aciertos como en sus fracasos) y el momento de apertura política que trae la etapa de posacuerdo, Colombia debería reforzar sus políticas de justicia transicional concentradas en la restitución de tierras y complementarlas con políticas integrales de acceso y uso de la tierra. Para ello, la experiencia institucional de la restitución puede ser aprovechada como un mecanismo para aterrizar los esfuerzos de política más amplios salidos de la mesa de negociación.

Con esta propuesta defendiendo la continuación de los esfuerzos de restitución, los cuales han ido dejando una serie de acumulados institucionales que deben ser aprovechados. Por tanto, sería un error que la implementación de los acuerdos de paz eche para atrás este esfuerzo o que lleve a la creación paralela de una institucionalidad que le compita. Al mismo tiempo, defendiendo que solamente si estos esfuerzos de restitución se soportan en unas medidas más amplias y estructurales de política rural podrán ser sostenibles en el mediano y largo plazo. En tal sentido, considero que existe una mutua dependencia entre la estrategia de restitución y las medidas de política integral y, por tanto, la implementación de los acuerdos se enfrenta al reto fundamental de la articulación de estos dos frentes de la política de tierras.

En este sentido, el texto no presentará conclusiones y recomendaciones novedosas ni estructurales sobre cómo intervenir los problemas de la tierra. Tanto el diagnóstico como las propuestas ya han sido formuladas por equipos interdisciplinarios con mayor experiencia e información. Mi interés, más sencillo, pero importante, es hacer sugerencias de articulación, basado en la experiencia de la política que actualmente se implementa y el contenido de esas recomendaciones generales de política integral de tierras disponibles.

Para presentar esta idea, este libro se divide en tres secciones, siguiendo la línea de esta colección. En la primera, que corresponde al diagnóstico, presentaré de manera sucinta el estado de la situación. En esta sección inicial me concentraré tanto en la descripción de los conflictos históricos sobre la tierra en Colombia, como en la ruta institucional de política pública del país para enfrentarlos. En la segunda sección, que

corresponde a los desafíos, mostraré los retos y oportunidades que trae introducir una agenda de conflictos estructurales, como es el de las relaciones agrarias en políticas de posconflicto y, especialmente, dentro de lo que se conoce como la justicia transicional. En esta sección abordaré tanto los modelos para enfrentar estos desafíos, como los desafíos de intervención en sociedades modernas en las que la tierra se valora de manera distinta y se defiende con propósitos dispares y muchas veces enfrentados entre sí. Finalmente, en la última sección ofreceré las conclusiones y recomendaciones de este análisis. En ella defenderé que la mejor manera de enfrentar los inmensos desafíos de la transformación de las relaciones rurales en el país es profundizar los esfuerzos actuales de restitución enganchándolos a una política de más larga escala que debería ser diseñada en coordinación y a partir de los acumulados positivos de la experiencia de restitución de tierras reciente.

## **EL DIAGNÓSTICO: LA CUESTIÓN DE LA TIERRA EN COLOMBIA**

Los conflictos sobre ruralidad, en especial sobre el acceso y uso de la tierra, han sido definitorios del conflicto armado colombiano, tanto en sus orígenes como en su desarrollo y persistencia. En tal sentido, cuatro características de las relaciones con la tierra son fundamentales para contextualizar los problemas y desafíos históricos de la sociedad colombiana: la inequitativa distribución de la propiedad rural, la informalidad en la tenencia de la tierra, los conflictos por el uso y la tenencia de las tierras, y el proceso contemporáneo de despojo armado de tierras. Estos problemas han derivado en exigencias ciudadanas sobre política pública que han dado lugar a modelos e intentos de reformas, todos incompletos y frustrados, durante al menos los últimos ochenta años.

### **Los conflictos históricos sobre la tierra**

Históricamente, la distribución de la propiedad rural en Colombia ha sido altamente inequitativa y su concentración ha tendido a la profundización, especialmente en las últimas décadas. Durante el período comprendido entre 2000 y 2011, el *Gini de tierras* se incrementó de 0,85 a 0,87, mientras que el *Gini de propietarios*<sup>1</sup> aumentó hasta alcanzar un valor de 0,896 en 2011 (en 2000 era 0,877). Además, la brecha entre el Gini de tierras y de propietarios se amplió a partir de 2005, lo cual indica que la compra de nuevos predios por pocos propietarios fue un factor determinante en la concentración de los últimos años (García Villegas *et al.*, 2011).

---

**1** Calcula la concentración no sólo por el aumento en el tamaño de cada predio particular, sino por la adquisición de varios predios por parte de un solo propietario.

En consecuencia, solamente el 36,4% de los hogares del campo tienen tierra, y la tierra que poseen es generalmente muy pequeña. Tomando como medida la unidad agrícola familiar (UAF),<sup>2</sup> estudios recientes han encontrado que el 66,8% de los productores rurales tienen minifundios (es decir, un predio de hasta media UAF); el 20,5%, una pequeña propiedad (de entre media y dos UAF); el 9,7%, una propiedad mediana (de entre 2 y 10 UAF), y el 2,9%, una gran propiedad (más de 10 UAF) (Misión Rural, 2015, cap. 3, p. 9).

Un problema complementario a la inequitativa distribución de la tierra es la alta informalidad de la tenencia. Pese a que muchos pequeños productores tienen acceso a la tierra, dada la falta de un título de propiedad formal, no pueden gozar efectivamente de la misma y beneficiarse, en muchos casos, de las políticas públicas o de créditos con la banca privada.<sup>3</sup> De acuerdo con datos oficiales, solamente el 6% de los municipios del país (71) tienen un nivel de formalidad mayor al 75%, y estos generalmente son los predios más grandes (Misión Rural, 2015, cap. 3, p. 15). Mientras tanto, en el 94% restante, un 16% de los predios se encuentran en un estado de informalidad total o casi total. Es decir, en el país muy pocos predios tienen una identificación registral y catastral, ya sea porque no se actualizó, porque no se reportó ninguna información cuando se construyeron los índices, o porque no existe ninguna información catastral municipal –lo que de hecho sucede en el 7% de los municipios del país– (cap. 6, p. 13).

Un tercer desafío se encuentra en cómo enfrentar los conflictos entre el uso y la vocación de la tierra. Colombia tiene una superficie nada despreciable y diversa de aproximadamente 114 millones de hectáreas (IGAC, 2012). De acuerdo con un estudio de 2010 del entonces Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP),

- 
- 2 Las UAF aparecieron en la Ley 135 de 1961 y fueron retomadas en la Ley 160 de 1994 como un mecanismo para ofrecerle al campesino o adjudicatario un predio que, según las condiciones productivas del suelo y del entorno, le garantizara el mejoramiento de su calidad de vida y la posibilidad de generar excedentes económicos que incrementaran su patrimonio familiar. En tal sentido, una UAF constituye una empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permite, con su proyecto productivo y tecnología adecuada, generar como mínimo dos salarios mínimos legales mensuales vigentes para el hogar campesino.
  - 3 La informalidad, además, ha sido considerada como un factor que ha facilitado el despojo violento de la tierra (Comisión de Seguimiento, 2009).

este territorio alberga distintos usos potenciales, como la conservación, la explotación forestal y agroforestal, la producción agrícola y ganadera, entre otros. Para el PPTP, el principal uso potencial es el de conservación, con una participación del 41,79% del territorio; en segundo y tercer lugar ubica el uso de áreas agroforestales (19,28%) y forestales protectoras/productoras (18,95%); en cuarto lugar, las áreas de producción agropecuaria, con un 9,13% de destinación agrícola y un 9,0% de explotación pecuaria, para un total de 18,1%; el remanente corresponde a cuerpos de agua (1,78%) y zonas urbanizadas (0,08%) (PPTP, 2010, p. 103). En la tabla 1 se presentan los datos consolidados.

**TABLA 1**  
**Uso potencial general de las tierras de Colombia**

Uso potencial de las tierras (vocación)	Área (ha)	(%)
Conservación	47.626.287	41,79
Forestal (producción/protección)	21.590.834	18,95
Agrícola	10.398.432	9,13
Ganadera	10.255.483	9,00
Agroforestal	21.971.579	19,28
Cuerpos de agua	2.026.323	1,78
Zonas urbanas	86.213	0,08
<b>Total</b>	<b>113.955.152</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** PPTP (2010, p. 103).

Pero los usos reales no necesariamente siguen estos patrones de vocación potencial del uso del suelo. Según datos del Censo Nacional Agropecuario realizado en 2014, la cobertura del uso de suelos se distribuye de la siguiente manera: 50,6% en bosques naturales, 40,6% en usos agropecuarios, 7,2% en usos no agropecuarios, y 1,5% en desarrollos urbanos (Misión Rural, 2015, cap. 6, p. 7). De hecho, la distribución desigual de la tierra y la falta de conocimiento adecuado frente a su uso terminan en situaciones de su subutilización y sobreexplotación. En un estudio sobre conflictos del suelo realizado por el IGAC en 2012 se sostiene que el 13% de los suelos con vocación agrícola son subutilizados y el 15% del territorio es sobreutilizado (IGAC, 2012). Uno de los asuntos de mayor relevancia en la discusión es la distribución entre usos agrícolas y pecuarios. Mientras que la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) ha estimado que solo 20 millones de hectáreas son aptas para la ganadería,

hoy en día se estarían usando para este fin unos 33,8 millones de hectáreas; y mientras que las tierras planas y fértiles que deberían ser usadas para plantaciones agrícolas son de aproximadamente 21,5 millones de hectáreas, solo 7,1 millones estarían siendo utilizadas para tal fin (lo cual incluye 5,3 millones de hectáreas en cultivos permanentes y 1,2 millones en cultivos transitorios) (Misión Rural, 2015, cap. 6, p. 7).

En dicho contexto, los conflictos por el uso y la tenencia de las tierras son frecuentes y diversos. Así, hay conflictos entre los usos de conservación de ecosistemas, como bosques y fuentes de agua, frente a usos de explotación agrícola, lo que se conoce tradicionalmente como la apertura de la frontera agraria. El mismo informe de la Misión Rural encontró que los cambios del uso del suelo ocurridos entre 2000 y 2009 habían llevado a un incremento del área agrícola en 11,8% y del área herbácea y de pastos dedicados a la ganadería en 2,8%, mientras que halló una reducción de los cuerpos de agua en un 8,8%, y una disminución de los bosques en 3,1%. En el mismo período se verificó un aumento de las áreas dedicadas a la minería en un 18,8% (p. 7). En consecuencia, hoy en día, de los suelos de conservación, 13 millones tienen usos agropecuarios y en 935 mil hectáreas se desarrollan actividades extractivas (p. 8).

Además, buena parte del territorio nacional se encuentra distribuido en zonas de reserva forestal, parques nacionales naturales y áreas de propiedad colectiva reconocidas a comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas. Todas estas áreas están desplegadas a lo largo y ancho del territorio y con diferentes grados de superposición y coincidencia. De acuerdo con el informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, las zonas de reserva forestal protegidas mediante la Ley 2 de 1959 constituyen el 44,7% del área total del país; el área cubierta mediante títulos de propiedad colectiva de pueblos indígenas, el 25,2%; las áreas destinadas a parques nacionales naturales, al 11%, y los territorios colectivos de comunidades afrocolombianas, a casi el 5% del territorio (PNUD, 2011, p. 74).

Pero esta protección legal no se ha acompañado de instrumentos suficientes para orientar y regular su uso. Así, por ejemplo, a pesar de las limitaciones establecidas por la Ley 2 de 1959, “en varias partes del país se han llevado a cabo desarrollos urbanos y agrícolas que hoy en día son ilegales, pero que responden a dinámicas poblacionales irreversibles” (Misión Rural, 2015, cap. 6, p. 9). Tampoco este reconocimiento legal ha sido un factor que desincentive o proteja del despojo armado (Comisión de Seguimiento, 2008) o de la colonización predatoria (Reyes, 2016).

En este contexto se desarrolló el proceso de desplazamiento, abandono y despojo armado de tierras contemporáneo, que ha sido considerado como una de las catástrofes humanitarias más grandes del hemisferio occidental (Acnur, 2008). De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), entre 1985 y abril de 2016 se vieron obligadas a desplazarse de sus lugares de vivienda 7.137.221 personas, lo cual corresponde aproximadamente a 1.200.000 hogares. Esta cifra corresponde a casi el 15, 2% de la población total del país.

Pero tanto el desplazamiento como el despojo de tierras son fenómenos de larga data en el país. Para el investigador Alejandro Reyes Posada, el despojo ha sido la ruta histórica de colonización del territorio en Colombia<sup>4</sup> y, dicho simplemente, se acrecentó en las últimas cinco décadas debido al escalonamiento del conflicto armado y la inserción de la economía del narcotráfico. Una primera ola de desplazamiento incentivado por el conflicto se presentó entre 1946 y 1966, en el período conocido como “La Violencia”, en donde cerca de dos millones de personas migraron forzosamente del campo, especialmente a las ciudades principales. Posteriormente, entre 1984 y 1995 se vivió un segundo éxodo que llevó al desplazamiento de unas 600.000 personas. Finalmente, desde la segunda mitad de los noventa hasta ya entrada la primera década del presente siglo, el desplazamiento forzado escaló exponencialmente (Acnur, 2008). Su momento cumbre estuvo entre 2000 y 2002, período que coincidió con la expansión de los grupos paramilitares de autodefensa, así como el momento de mayor fuerza militar de las guerrillas izquierdistas presentes en el país desde la década de los sesenta (Rodríguez y Rodríguez, 2015, p. 55).

El desplazamiento forzado estuvo acompañado por un traslado de la tenencia de la tierra que los campesinos desplazados dejaban atrás. Esto ocurrió a partir de dos fenómenos: el abandono y el despojo. El primero ocurre cuando la persona se desplaza y, por tanto, se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con su predio. El segundo requiere la acción de un tercero que, aprovechándose de la situación de violencia, priva arbitrariamente a la persona desplazada de la propiedad, posesión u ocupación del predio, bien sea de hecho o mediante cualquier formalidad jurídica (Chaparro *et al.*, 2016).<sup>5</sup>

---

4 Esta ha sido una tendencia muy antigua y generalizada a partir de la cual las mejores tierras son colonizadas por los campesinos para ser luego apropiadas por grandes hacendados.

5 La relación entre estos dos fenómenos ha sido variada. En la mayoría de

De hecho, las modalidades de abandono y despojo son tan diversas y, algunas de ellas, tan sofisticadas estratégica y jurídicamente, que fue necesario un amplio ejercicio de mapeo y caracterización de las formas del expolio (Bolívar *et al.*, 2011). Una manera de clasificar esta tipología es a partir de su modalidad de ejecución. Así, el despojo en Colombia puede ser de carácter material, jurídico o mixto (CNRR y Grupo de Memoria Histórica, 2009). El despojo material usualmente se presenta a partir de mecanismos ilegales en los que intervienen acciones coercitivas o violentas.<sup>6</sup> Por su parte, el despojo jurídico se presenta mediante tres tipologías principales: i) El uso ilegal de figuras jurídicas e institucionales utilizadas por los despojadores para adquirir la titularidad del bien objeto de despojo;<sup>7</sup> ii) la operación distorsionada del mercado de tierras;<sup>8</sup> y iii) el

---

casos, el abandono forzado antecedió al despojo: una vez las víctimas fueron expulsadas del territorio, diversos actores –legales e ilegales– recurrieron a variadas estrategias para apropiarse de las tierras abandonadas. En otros casos, por el contrario, el despojo antecedió al abandono forzado: casos en los que las personas permanecieron en la tierra mientras un tercero se hacía con la titularidad de la misma. Luego, con los títulos a su favor, el despojador desplazaba a los legítimos titulares de derechos, aduciendo que la tierra le pertenecía.

- 6 En este caso se identificaron dos modalidades principales: i) los actos violentos orientados a producir abandono forzado, como amenazas, cadenas de pánico, masacres, torturas, asesinatos, intimidación y hostigamientos; y ii) actos violentos para consumir despojo, como la destrucción de documentación oficial, coacción para la toma de determinaciones asociadas con la transferencia de derechos, ocupación de predios del Estado o particulares por la fuerza, apropiación del derecho de posesión, despojo de parcelas colindantes, alteración de mojones, linderos o marcas que delimitan predios, entre otros.
- 7 Manifestados en actos como compraventa de propiedades con lesión enorme, apropiación indebida por compraventa de mejoras, enajenación bajo arrendamiento, testaferrato, suplantación de campesinos para negocios jurídicos, firma de documentos en blanco de forma forzada, evasión de las medidas de protección de tierras que prohibían la transferencia de bienes mediante falsificación de documentos, ventas prohibidas o que no cumplían los requisitos de la legislación agraria, entre otros. Dentro de esta modalidad también están los despojos realizados con complicidad o por negligencia de las autoridades competentes, incluyendo casos de adjudicación de tierras con incumplimiento de requisitos legales; adjudicación irregular de baldíos; revocatorias de resoluciones de adjudicación a personas desplazadas, entre otros.
- 8 Esta modalidad tuvo lugar en procesos de compras masivas de tierras con presunción de legalidad, usando información privilegiada sobre deudas y aprovechando la situación de vulnerabilidad, o el estado de necesidad, de los titulares de derechos que han sido desplazados.

despojo por entidades financieras.<sup>9</sup> Finalmente, en la modalidad de despojo mixto interactúan los dos mecanismos descritos, la disposición de la tierra por parte del despojador y la posterior legalización de la transferencia del derecho sobre la propiedad.

Ahora bien, la respuesta a la pregunta de cuánta tierra ha sido abandonada o despojada mediante este intrincado conjunto de acciones sigue siendo objeto de controversia. Los estudios y cifras publicados al respecto presentan estimaciones muy diversas que van de 1,2 a 10 millones de hectáreas. Un estudio desarrollado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes en 2006 estimó que 1,2 millones de hectáreas han sido arrebatadas a la población desplazada (Ibáñez *et al.*, 2006). Por su parte, el Programa Mundial de Alimentos estimaba que, a 2001, la cifra de hectáreas despojadas ascendía a cuatro millones (PMA, 2001). A su vez, una consultoría realizada en 2005 para el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonios (PPTP) de Acción Social valoró la magnitud del despojo en unos 6,8 millones de hectáreas (PPTP, 2005). El Proyecto de Catastro Alternativo realizado por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado consideraba que el despojo habría alcanzado a 2007, unos 10 millones de hectáreas (Movice, 2007). Posteriormente, en un estudio más exhaustivo realizado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (Comisión de Seguimiento) se estimó que el total de hectáreas despojadas o abandonadas sería del orden de 5,5 millones de hectáreas, lo que equivaldría al 10,8% de la superficie agropecuaria del país (Comisión de Seguimiento, 2009). Como se verá más adelante, este último dato fue definitivo para el diseño de la política de restitución, pero ha sido objeto de controversia posterior por los operadores del sistema.<sup>10</sup>

## Las políticas de tierras en Colombia

La apropiación histórica de la tierra en Colombia siguió, como fue el caso de sus pares regionales, la ruta de posesión trazada por la Colonia española

**9** Dentro de esta modalidad se encuentran los embargos y remates de propiedades abandonadas forzosamente por incumplimiento de deudas contraídas con entidades financieras u otros acreedores.

**10** Los estimativos oficiales iniciales, por ejemplo, calcularon que entre 2010 y 2014 se presentarían unas 160.000 solicitudes de restitución. Pero, en dicho período, la Unidad de Restitución de Tierras solamente recibió cerca de 65.000 solicitudes.

(Legrand, 1988; Palacios, 2011; Céspedes *et al.*, 2015). Para efectos de apropiación, la tierra se dividió fundamentalmente en dos clases: aquella objeto de títulos de propiedad privada reconocidos por el Estado (ya fuera por la Corona o la naciente república), y aquella que no había sido objeto de adjudicación de títulos y que tampoco había sido objeto de explotación privada (denominada genéricamente como “baldía”), la cual queda en cabeza del Estado.<sup>11</sup>

Los procesos de colonización y expansión de la apropiación de tierra han sido desordenados y privatizados (Usaid, 2015, p. 6). Alejandro Reyes los ha señalado como procesos conflictivos, en donde las élites andinas han acaparado las mejores tierras y han buscado reproducir el régimen del latifundio y asegurar la mano de obra para ello. La reacción campesina ha sido colonizar espacios de selva y bosque para liberarse de esta dinámica, pero posteriormente estos espacios han sido acaparados nuevamente por las élites, que han obligado a los campesinos, una y otra vez, a expandir la frontera agrícola (Reyes, 2009, p. 2016).

En América Latina, a principios del siglo XX, esta dinámica de concentración de tierras en cabeza de las élites llevó a una reivindicación de la propiedad agraria y a una álgida defensa de la función social de la propiedad. Pero, a diferencia de otros países latinoamericanos que adelantaron procesos de reforma agraria con un relativo grado de éxito, las élites colombianas fueron eficaces en impedir que las reformas tuvieran algún impulso transformador (Alviar, 2008).

El primer intento fallido de reforma agraria se llevó a cabo en 1936, con la introducción de la Ley 200 de ese año, basada en el influjo de las teorías de la función social de la propiedad (Legrand, 1988).<sup>12</sup> El segundo intento tuvo lugar 30 años más tarde con la introducción de la Ley 135 de 1965 (Moncayo, 1991; Díaz Callejas, 2002; Berry, 2002). Pese a su pronto fracaso reformista, este proceso promovió el nacimiento de dos actores importantes para la discusión futura: por un lado, la creación de una precaria institucionalidad agraria (fundamentalmente liderada por el

---

**11** Los bienes baldíos son una clase de bienes públicos. Según la ley, los baldíos son bienes inmuebles con aptitud agrícola o forestal, de propiedad estatal, ubicados en zonas rurales que, como regla general, deben ser adjudicados a quienes los ocupen y cumplan con los requisitos previstos por la ley de reforma agraria.

**12** Según Albert Berry, este ha sido, de hecho, el único intento del país por implementar una verdadera reforma agraria que hubiera podido tener una incidencia en Colombia (Berry, 2002, p. 28).

Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora) y, por el otro, la creación de una alianza entre el Gobierno-campesinado, mediante la cual se conformó la Asociación de Usuarios Campesinos (ANUC). Si bien dicha alianza se deterioró prontamente, la organización campesina seguiría siendo un notable actor político en el futuro y, por tanto, un blanco de ataques violentos por parte de la guerra sucia del conflicto armado (Centro de Memoria Histórica, 2010).

Para gran parte de los analistas, el punto histórico de inflexión en los esfuerzos redistributivos ocurrió durante la administración del presidente Misael Pastrana (1970-1974), en la cual se dieron por terminados los intentos de reforma de la propiedad rural por medio de lo que se conoce como el Pacto de Chicoral<sup>13</sup> (Machado, 2008, p. 4). Autores como Machado sugieren que este fracaso generó una serie de factores que serían cruciales para la emergencia del conflicto armado, tales como el descontento y la radicalización del sector campesino, y el desencadenamiento de reacciones represivas por parte de la élite gobernante (Machado, 2008).

Después de este período y ya con un conflicto armado de alta intensidad en los campos, el aliento por una reforma redistributiva entró en letargo. Tal vez por esto no fue una reivindicación social que llegara con ímpetu al proceso de reforma constitucional de 1990 que dio lugar a la progresista Constitución Política de 1991. El constituyente de 1991 no alteró de manera directa los enfoques privatistas y socialistas sobre la tierra que ya convivían en la anterior carta política. Es decir, la Constitución siguió reconociendo la propiedad como un derecho individual bajo la teoría de la cláusula de expropiaciones, pero con una limitación genérica asociada al principio de la función social de la propiedad (C. P., art. 58). En materia de política concreta de redistribución, la Constitución fue tímida y simplemente estableció el deber del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios [...] con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (art. 64).

Pero la Constitución alteró la relación de intervención de la tierra, al introducir dos variables novedosas: el reconocimiento de los derechos étnico-territoriales (Rodríguez Garavito y Baquero, 2015; Sánchez y

---

**13** A comienzos de 1972, representantes de los partidos políticos tradicionales y gremios de terratenientes, apoyados por el Gobierno, se reunieron en las instalaciones de la Caja Agraria en Chicoral (Tolima) y firmaron un “acuerdo”. De allí saldría la Ley 4 de 1973, la cual introdujo una serie de modificaciones a la Ley 135 de 1961.

Orduz, 2015), por un lado, y la función ecológica de la propiedad, por el otro. El sistema jurídico colombiano reconoció entonces el valor constitucional de distintos modelos de intervención sobre la tierra: un enfoque mercantilista basado en la propiedad privada; un enfoque socialista que privilegia la cultura y economía campesinas, basado en la función social de la propiedad; un enfoque étnico-racial a partir de los derechos territoriales tanto de pueblos indígenas como comunidades afrodescendientes; un enfoque preservacionista, gobernado por la idea de función ecológica de la propiedad; y un enfoque público estratégico, garantizado mediante el principio de dominio eminente del Estado y propiedad estatal exclusiva del subsuelo.

En los años posteriores a la reforma constitucional, la política agraria tuvo un giro hacia el mercado. Fue adoptado un nuevo marco regulatorio a través de la Ley 160 de 1994, que desde entonces se constituyó en el modelo de intervención agraria y que ha sido defendida y criticada por su esquema mixto de enfrentar los problemas agrarios. Por un lado, las organizaciones campesinas han defendido al menos tres mecanismos de la ley: i) los instrumentos de protección de la función social de la propiedad que permiten la intervención de los latifundios improductivos, como la acción de extinción del dominio de tierras incultas;<sup>14</sup> la protección de territorios campesinos comunitarios conocidos como las zonas de reserva campesina;<sup>15</sup> y la obligación del Estado de dotar de tierras a las familias campesinas a través de baldíos de la nación, con la consecuente restricción de adjudicar baldíos para otros fines en detrimento de este deber.

Por otro lado, la ley ha sido criticada por acogerse al marco de subsidio de compra de tierras, lo que para algunos significó el desmonte del esfuerzo estatal en materia de reforma agraria (Berry, 2002; Machado, 1999). A través de esta estrategia, el Estado ya no solo puede cumplir su deber de dotación de tierras mediante su adjudicación (ya sea tierra pública o a partir de acciones directas de desconcentración como la intervención de latifundios para ser luego divididos y entregados a los

---

**14** Mecanismo que aun cuando está reconocido por la ley rara vez ha sido usado en la práctica.

**15** Las zonas de reserva campesina fueron creadas por la ley como áreas geográficas seleccionadas por el Incora como una figura destinada a fomentar y estabilizar las economías campesinas de los colonos, así como a evitar la concentración de la propiedad territorial. La ley determinó que se podían crear ZRC en áreas de colonización y en donde predominen los baldíos.

campesinos), sino que se le permite cumplir su obligación mediante la entrega de un subsidio monetario para que el campesino lo use, bien sea comprando directamente tierras a precios del mercado o para la explotación de su propio predio (Berry, 2002).

Esta relación dicotómica (real o percibida) entre modelo procampesino y modelo de mercado marcaría el resto del período. Durante la década siguiente, el considerado modelo del mercado fue profundizado por el entonces gobierno de Álvaro Uribe Vélez, quien desde el inicio de su mandato reconfiguró el modelo de intervención agraria. La primera iniciativa en este sentido fue la transformación de la institucionalidad agraria: el antiguo Incora, cuya función principal era la ejecución de medidas para producir la reforma agraria, fue sustituido por una nueva entidad denominada Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder). Este no fue solo un cambio de nombre, sino una real transformación en el enfoque de intervención. Primero, el nuevo enfoque se concentra en el desarrollo productivo del campo, el cual no necesariamente está asociado a las formas de producción campesinas, sino que incluye nuevos desarrolladores del campo, entre ellos, los agronegocios. Segundo, el Incoder vino acompañado de la eliminación o reducción de la institucionalidad que servía como soporte al campesinado para su producción, la cual fue concentrada en una sola institución con muy poco presupuesto (Machado, 2007).

La segunda iniciativa fue la promoción del modelo de inversión de capital para el fomento productivo del campo por parte de inversionistas privados. La filosofía de este modelo es que la tierra como bien productivo puede ser explotada más eficientemente si se cuenta con capital (el cual generalmente es escaso en las familias campesinas), y, para que el proceso sea competitivo en un mercado global, la explotación debería focalizarse en una serie de productos de exportación y producirse a larga escala. A mediados de la década pasada, este esquema fue conocido en el país como el modelo Carimagua, por el nombre de un predio en el que había una disputa política sobre si debía ser entregado a familias pobres que habían sido víctimas de desplazamiento forzado o a inversionistas que pudieran inyectar capital. El gobierno de entonces privilegió a los segundos (López Montaña, 2008).

De hecho, el Gobierno promovió en el Congreso la modificación de la Ley 160 de 1994 para profundizar sus aspectos promercado. En 2007, sus mayorías parlamentarias aprobaron la Ley 1152, conocida como Estatuto de Desarrollo Rural. Dicha ley fue criticada por los

defensores del modelo de economía campesina por considerarla como la expansión del modelo Carimagua (Machado, 2007). De manera anticipada, el Congreso, a solicitud del Ejecutivo, tramitó y aprobó una ley denominada Estatuto Forestal (Ley 1021 de 2006), mediante el cual se permitía la intensificación del modelo de aprovechamiento económico de zonas protegidas sobre los intereses de preservación ambiental. En ambos casos, la visión de explotación económica a larga escala de la tierra se privilegió frente al conflicto de intereses con los enfoques de justicia social y ambiental protegidos en la Constitución. Pero fue, finalmente, el enfoque étnico-territorial el que echó para abajo estas leyes. Ambas medidas legislativas fueron demandadas ante la Corte Constitucional argumentando distintas contravenciones a la Constitución. A su turno, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales ambas normas por haber incumplido el derecho fundamental de la consulta previa libre e informada a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes que se verían afectados por las medidas.<sup>16</sup>

Al retrotraer estas nuevas políticas, la Ley 160 continuó siendo el marco de intervención vigente. Pero muy poco se ha hecho realmente durante su vigencia para concretar en políticas efectivas los mecanismos que esta ley concibe.<sup>17</sup> La ausencia de una institucionalidad fuerte, de una estrategia de política concreta y la permanencia de una violencia generalizada en el campo fueron factores determinantes para la expansión del desplazamiento y despojo. Tampoco existió una política pública concreta para enfrentar el desplazamiento forzado masivo (Rodríguez y Rodríguez, 2015). Así, en vez de que el Ejecutivo actuara como orientador de la política pública, en Colombia las demandas ciudadanas terminaron convirtiendo a la Corte Constitucional en la orientadora de los esfuerzos de política. Esto, al menos en tres enfoques de intervención: i) en las políticas para mitigar el impacto del desarraigo en los desplazados, ii) en la estrategia

---

**16** La sentencia que declaró la inconstitucionalidad del Estatuto Forestal es la C-030 de 2008, y la que hizo lo propio frente al Estatuto de Desarrollo Rural es la C-175 de 2009, ambas de la Corte Constitucional.

**17** De acuerdo con un informe de la Procuraduría General en 2014, el programa más exitoso del Incoder en la implementación de la ley ha sido el de titulación de baldíos. A través de este programa se titularon 3.042.644 hectáreas entre 2003 y 2014, que involucran un promedio de 10.612 familias al año. Pero esta resulta ser una ejecución más baja que la del antiguo Incora, entre 1972 y 2002, de 14.060 familias al año (PGR, 2015, pp. 51 y ss.).

para la protección de los bienes que los desplazados abandonaban (PPTP, 2005); y iii) en las medidas para reparar el despojo y producir el retorno y la restitución de los predios y bienes abandonados (Salinas, 2008). La relación contextual o directa de las condiciones sociales y económicas del campo, así como la cuestión sobre la distribución inequitativa de la propiedad, siempre ha estado en el trasfondo de cómo orientar estas tres políticas, pero no ha sido nunca abordada de manera directa por la Corte Constitucional.<sup>18</sup>

### **La introducción del concepto de justicia transicional en los conflictos agrarios**

La activa labor de la Corte Constitucional para enfrentar la crisis humanitaria del desplazamiento forzado resucitó el tema agrario en la discusión pública y política del país (Uprimny y Sánchez, 2010). Pero, a pesar de que en buena medida el sujeto de reforma agraria (y beneficiario de política social) coincide con el desplazado forzado como “víctima de una violación grave a los derechos humanos” (quien es titular de los derechos a la verdad, justicia y reparación), el marco de intervención no fue el del enfoque eminentemente distributivo (Uprimny y Saffon, 2012; Garay, 2009), sino principalmente correctivo.

La gran revolución del reconocimiento de las víctimas de desplazamiento forzado como sujetos de atención estatal se produjo a partir del enfoque de derechos humanos constitucionales, mediante la declaratoria del estado de cosas inconstitucional de la Corte Constitucional en 2004 (Corte Constitucional, T-025). Pero el detallado y productivo seguimiento de la Corte Constitucional al estado de cosas inconstitucional dejó de lado, en un primer momento, la reparación y se enfocó en mayor medida en políticas más urgentes de alivio humanitario. En consecuencia, el enfoque de derechos humanos de la cuestión de la tierra fue atravesado por la discusión sobre justicia transicional que se inició en el país con ocasión de la desmovilización de los grupos paramilitares (Uprimny y Sánchez, 2010).

La introducción del concepto de justicia transicional en la realidad política y jurídica colombiana ha sido sujeto de una amplia discusión académica nacional e internacional (Uprimny *et al.*, 2006; Orozco, 2009; García Godos y Knut, 2010). Igualmente controversiales han sido los

---

**18** Seguramente por la falta de lenguaje concreto en la Constitución para enfrentar un tema políticamente tan controversial y divisivo.

mecanismos que se han adoptado para el paraguas de dicho concepto. Y allí, las decisiones sobre el lugar y peso que dentro de esta política debería tener la cuestión de la tierra han sido entendiblemente álgidas (Sánchez y Uprimny, 2010).

Para empezar, el proceso de desmovilización, desarme y reintegración, no implicó una negociación del tema de la tierra en la discusión del fin de las acciones militares. En primer término, en el caso de los paramilitares, la propia idea de negociación era vista como extraña pues al tratarse de un arreglo entre un grupo prosistémico y el Estado, en lugar de una negociación (que busca un punto medio entre objetivos competitivos y contradictorios), muchos asumían el proceso como una legalización de un fenómeno permitido por el Estado al que había que buscarle una salida. En segundo término, a diferencia de las guerrillas de izquierda, no tuvieron como bandera una política sobre la tierra y, por tanto, no había incentivo para un tratamiento global de dicha cuestión. Lo que sí era evidente para ese entonces, dadas las investigaciones de organizaciones académicas y de la sociedad civil, era el directo involucramiento de los paramilitares en el despojo masivo de tierras.<sup>19</sup> En tal sentido, la idea de la reparación de ese despojo empezó a verse como la fórmula principal en la que el marco de justicia transicional debería enfrentar el tema (Salinas y Zarama, 2012).

El principal mecanismo de la restitución (principal herramienta para la reparación, en general) fue la reversión del despojo mediante un proceso judicial de tipo penal (Salinas, 2009a). Para ello debía hacer uso de los estándares normativos de restitución, los cuales fueron integrados jurisprudencialmente al bloque de constitucionalidad por la Corte.<sup>20</sup>

---

**19** La III Encuesta sobre población desplazada realizada por la Comisión de Seguimiento a la Política de Desplazamiento arrojó que el principal grupo armado responsable del despojo de tierras eran los grupos paramilitares, con el 32% de los casos, seguidos por la guerrilla de las FARC, con el 25%. Para los datos del módulo de tierras de la encuesta, véase Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada 2010. Resumen de resultados preliminares en materia de bienes rurales. Bogotá, octubre de 2010. Recuperado de [http://viva.org.co/pdfs/III\\_enc\\_poblacion\\_desplazada\\_18\\_10\\_10.pdf](http://viva.org.co/pdfs/III_enc_poblacion_desplazada_18_10_10.pdf).

**20** La Sentencia C-370 de 2006 ingresó al bloque de constitucionalidad los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, de las Naciones Unidas, y mediante la Sentencia C-821 de 2007 se hizo lo mismo con los Principios Pinheiro.

Por esa vía, el proceso penal especial de justicia y paz adoptaría las normas ordinarias del derecho penal sobre cancelación de títulos en aquellos casos sometidos a su conocimiento. Pero, desde entonces, ya se sabía que dada la magnitud y complejidad del problema, los jueces mediante casos individuales y aislados tendrían muy poca oportunidad de revertir de manera global la situación. Por este motivo, la Ley de Justicia y Paz asignó a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (órgano creado por dicha ley) la tarea de hacer un estudio general de la estrategia de intervención, a la que llamó Programa de Restitución de Bienes. Además, ordenó la creación de comisiones regionales de restitución de bienes (CRRB) para que fueran documentando los casos que se llevarían ante la justicia (Uprimny y Sánchez, 2010; CNRR, 2010).

La falta de avance decidido del contenido de las reparaciones judiciales hizo que el naciente movimiento de víctimas presionara a la institucionalidad por un marco más eficiente y respetuoso de sus derechos (Cristo, 2012). Desde 2007, esta petición se trasladó al Congreso mediante la discusión del proyecto de Estatuto de las Víctimas, el cual se hundió dos años más tarde debido a la oposición política de las mayorías de gobierno en el Congreso (Sánchez, 2009).

A pesar de este fracaso legislativo, fue durante estos años cuando se empezaron a diseñar los mecanismos de restitución de tierras y se delinearon los debates sobre sus características.<sup>21</sup> Dentro de los debates más difíciles estuvieron, en primer lugar, la respuesta a la pregunta sobre qué restituir. Es decir, si la restitución debía ser de patrimonios (todo lo material que se había perdido o que pudiera cuantificarse), de la propiedad (incluyendo mueble e inmueble), de la propiedad inmueble (excluyendo otras formas de relación con los bienes) o sobre todas las formas de relación con los bienes inmuebles (que incluiría la posesión, la tenencia y la ocupación). En segundo lugar, estuvo la cuestión de quién debería adelantar la tarea de la restitución: un tribunal judicial o una entidad administrativa, y, en todo caso, qué entidad estatal o qué entidad administrativa; ¿debería tratarse de una nueva o crearle competencias a una ya existente? En tercer lugar, la comunidad de expertos debatió sobre cuáles deberían ser las herramientas para facilitar la reversión de un despojo que había sido revestido de ritualidades jurídicas. Para algunos, la clave estaba en

---

**21** Estos puntos fueron desarrollados de manera detallada en un trabajo anterior del autor (Sánchez, 2009).

declarar presunciones sobre los patrones conocidos de despojo, mientras que otros defendieron la idea de declarar presunciones regionales, como el caso de la propuesta de declaratoria de “áreas espurias” de Alejandro Reyes, o la de “zonas de atención prioritaria”. En cuarto lugar, la discusión de qué tanto ir para atrás en el tiempo fue controversial, algo que luego sería objeto de discusión en la Ley de Víctimas e incluso en posteriores demandas a dicho instrumento. Finalmente, un aspecto de discusión fue si otorgar o no compensaciones a quienes tuvieron que dejar los predios y, si este era el caso, cómo determinarlas y cuáles fondos deberían ser usados para pagarlas (Sánchez, 2009).

Con el fracaso legislativo de este proyecto, no solo se frustró el diseño de un mecanismo de reparación, sino que también se puso en pausa, una vez más, el asunto central de decisión política: qué tipo de enfoque global debería orientar la administración de la tierra en un contexto de transición política. Cuando el escenario político parecía cerrado, el entrante presidente Juan Manuel Santos sorprendió al país al señalar que su plan de gobierno estaría basado en tres pilares: una ley de reparaciones para las víctimas, una ley de restitución de tierras y una ley general de tierras.

Hacia finales de 2010, los pilares de restitución y política integral de tierras empezaron a ser discutidos en sede de gobierno para redactar borradores de nuevas leyes ante el Congreso. La tarea recayó en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual estableció dos equipos de trabajo para presentar con prontitud los proyectos. El primero de ellos, sobre restitución, estuvo en pocas semanas en manos del Congreso; el segundo, sobre política integral de tierras, nunca fue presentado públicamente para discusión social o parlamentaria (Restrepo y Bernal, 2014).

Al menos cuatro razones influyeron para que la suerte de estas dos medidas fuera diametralmente distinta. Primero, el proyecto de restitución contó con una base institucional que sirvió de motor para su elaboración y defensa. Se trataba del Proyecto de Protección de Tierras de la Población Desplazada (PPTP) que se había formado como una oficina híbrida (estatal, pero financiada por la cooperación internacional) para prevenir el despojo forzado. Durante la década pasada, esta oficina se convirtió en un actor fundamental para la producción de conocimiento y alternativas de política, especialmente en materia de protección del despojo y restitución. Como se anotó, frente a lo que fue el dismantelamiento de la institucionalidad agraria, en el interior del Ministerio no existía un grupo

equivalente que pudiera responder de manera rápida a las necesidades de orientación de política general de tierras.

Segundo, la restitución partía de los borradores que había dejado el fallido estatuto de víctimas. Pese a los debates sobre alcance de la restitución, universo de víctimas y competencias, en lo macro existía ya una propuesta no solo elaborada, sino socializada en el interior del Gobierno. Algo que no sucedía frente al segundo tema, que era nuevo y debía partir de cero, incluso dentro del Gobierno.

Tercero, la restitución de tierras era relativamente poco polémica dentro del Gobierno.<sup>22</sup> Aun cuando existían diferencias y reticencias (especialmente por el eventual costo fiscal de la política de restitución), no había enfrentamientos diametrales al respecto en el Ministerio. Por el contrario, en materia de cuál debería ser la orientación de la política de tierras existía total desconcierto y visiones encontradas. Por un lado, una promovida por el PPTP más cercana a la protección y el fomento de la economía campesina y consonante con un proyecto de restitución y retorno. Por el otro, una más orientada hacia la explotación económica a gran escala de las tierras y sus recursos, promovida por el ala de desarrollo rural del Ministerio.

Finalmente, ya en ese punto, el proyecto sobre restitución de tierras contaba con el apoyo de diversos sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, víctimas, academia, organizaciones indígenas y afrodescendientes, así como de la comunidad internacional. A diferencia, no cualquier fórmula de política integral de tierras contaba con este apoyo y, para llegar a él, era necesario un proceso de socialización y negociación con estos sectores.

De esta manera, la restitución de tierras terminó imponiéndose en la carrera legislativa. Si bien inicialmente ingresaron al Congreso dos proyectos de ley (uno sobre Ley de Víctimas y otro sobre restitución), ambos fueron fusionados y la acción de restitución terminó integrada al proyecto más amplio de reparaciones, como una de sus distintas

---

**22** En 2010, con Rodrigo Uprimny concluimos que este aparente consenso sobre la restitución de tierras se debía a que diversos sectores apoyaban un concepto de restitución que no necesariamente coincidía con el defendido por otros. Así, sectores conservadores y progresistas tenían enfoques enfrentados acerca de lo que entendían sobre los propósitos de la restitución, pero como el mecanismo podía llegar a servir a unos u otros, ambos lo impulsaban (Uprimny y Sánchez, 2010).

medidas. En esas condiciones, en junio de 2011, tras su aprobación en el Congreso, en un evento al que fue invitado el Secretario General de las Naciones Unidas, el presidente Santos ratificó formalmente la Ley 1448 de 2011, conocida comúnmente como la Ley de Restitución de Víctimas y Restitución de Tierras.

Pero este nombre común invisibiliza el hecho de que, en virtud de este proceso, Colombia estableció cuatro leyes de víctimas con tres acciones de restitución distintas. Esto se debió a la influencia del enfoque étnico-racial de la tierra protegido por la Constitución. Después del fracaso del primer proyecto de estatuto de víctimas, y en el afán de aprovechar la reapertura del tema en el Congreso, los sectores políticos de centro-izquierda que apoyaban esta iniciativa presentaron en noviembre de 2010 los respectivos proyectos a discusión legislativa con el apoyo del Gobierno. Pero ninguno de ellos cumplía con el requisito constitucional de haber sido consultados de manera previa, libre e informada con los grupos étnicos del país. No haber dado cumplimiento a este requisito precisamente había dado lugar a la invalidación constitucional de las reformas de tierras sobre desarrollo rural y explotación forestal. La jurisprudencia de la Corte Constitucional es clara en que la consulta, para que sea previa, debe realizarse antes de que se someta el proyecto a cualquier discusión legislativa. La opción de retirar la iniciativa para consultarla y regresarla posteriormente al Congreso se veía como perder la pequeña ventana de oportunidad que se tenía. Por ello, en acuerdo con las organizaciones representativas de los grupos étnicos, el Gobierno encontró una fórmula intermedia: la ley general contendría una cláusula que generaría la obligación gubernamental de consultar con los grupos étnicos y adoptar una norma concertada de víctimas para cada uno de ellos en un plazo no superior a seis meses. Por ello, la acción de restitución de la Ley 1448 se complementa con aquellas establecidas meses más tarde por los decretos leyes 4633 y 4635 de 2011 (Sánchez y Orduz, 2015).<sup>23</sup>

---

**23** El Decreto Ley 4633 establece la acción de restitución de derechos étnico-territoriales de pueblos indígenas, mientras que el Decreto Ley 4635 hace lo propio frente a comunidades afrodescendientes. Existe una piza normativa adicional, el Decreto Ley 4634, que estipula las medidas de reparación para miembros del pueblo rom. No obstante, este decreto no tiene un procedimiento de restitución de tierras autónomo y refiere para ello al mecanismo establecido en la Ley 1448.

El concepto de justicia transicional de la ley se defendió como el marco conceptual adecuado para enfrentar cuatro características de las que se acusaba a la justicia ordinaria de convertirse en una vía inadecuada para satisfacer los derechos de los cientos de víctimas de despojo: i) sus requisitos probatorios estrictos, basados fundamentalmente en los registros oficiales y actos formalistas como la expedición de escrituras públicas; ii) la larga duración de los procesos (que pueden llegar a tomar más de una década); iii) los principios de derecho privado como derecho rogado y carga de la prueba que descansa sobre la parte que acude ante la justicia; y iv) las pocas posibilidades de acumular casos y de resolver patrones generalizados a partir de los elementos procesales existentes (Sánchez y Uprimny, 2010).

Ahora bien, como indica el propio nombre de la ley, el modelo general se decantó por la restitución de tierras, con lo cual de plano se descartó la idea más amplia y polémica de restitución de patrimonio o de los bienes muebles objetos de despojo.<sup>24</sup> En todo caso, el marco de relaciones jurídicas a restituir es amplio pues incluye no solo la propiedad sino además otras relaciones como la posesión y la ocupación (aunque excluye la tenencia).<sup>25</sup> En cuanto al marco temporal, la ley estableció como fecha inicial de despojo el 1.º de enero de 1991, es decir, el marco temporal del programa es la restitución de 20 años de despojo.<sup>26</sup>

La legislación sentó además un marco de ejecución de la restitución estrictamente apegado a los estándares internacionales en la materia. Así, en primer lugar, la restitución fue establecida como el medio preferente para la reparación en los casos de desplazamiento, al ser considerada como un elemento esencial de la justicia restitutiva. En segundo lugar, la restitución se fundó como un derecho en sí mismo, independiente de que se hiciera efectivo el retorno. En tercer lugar, el Estado se obligó a garantizar

---

**24** Vale la pena resaltar que el objeto de la restitución de los decretos étnicos no es la tierra, sino el concepto más amplio de “derechos étnico-territoriales”.

**25** La exclusión de los tenedores como sujetos de restitución fue demandada ante la Corte Constitucional, la cual, mediante la Sentencia C-715 de 2012, avaló la disposición normativa.

**26** Igualmente, esta fecha fue demandada ante la Corte Constitucional por ser considerada arbitraria y discriminadora frente a quienes habían sido víctimas de despojo antes de dicha fecha. En la Sentencia C-250 de 2012, la Corte Constitucional rechazó los cargos, ya que consideró que el límite temporal era razonable.

el acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución fuera materialmente imposible o cuando la víctima de manera consciente y voluntaria optara por ella. En cuarto lugar, se garantizó que nadie podía ser obligado a retornar en contra de su voluntad; los regresos debían ser voluntarios, en condiciones de seguridad y dignidad. En quinto lugar, las autoridades están obligadas a prestar asistencia para el retorno y el reasentamiento efectivo de quienes sean restituidos en sus propiedades. En sexto lugar, se estableció que las medidas de restitución deben respetar los derechos de terceros ocupantes de buena fe, quienes, de ser necesario, podrían acceder a medidas compensatorias a cargo del Estado. Finalmente, las medidas de restitución deben velar y proveer la protección y asistencia requerida a aquellos con necesidades especiales o que se encuentren en condiciones particulares de desprotección o exclusión; en especial, los programas deberán velar por reconocer igualdad de derechos y condiciones a mujeres y hombres, así como reconocer los derechos colectivos de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes a los territorios tradicionales.

Para hacer realidad estos principios, la ley creó un procedimiento mixto (administrativo y judicial) a partir de un nuevo proceso judicial denominado “acción de restitución de tierras”. Para ello, la ley creó un ente administrativo (la Unidad Administrativa para la Gestión de la Restitución de Tierras, en adelante, la Unidad de Tierras o URT) adscrito al Ministerio de Agricultura, encargado de sustanciar los casos de restitución para ser luego presentados ante jueces civiles y eventualmente ante las salas agrarias de los tribunales superiores (para los casos en que exista oposición) especializados en restitución de tierras. Los jueces y magistrados fueron encargados de resolver estas peticiones en un término perentorio de cuatro meses, tras un período probatorio de treinta días.<sup>27</sup>

La legislación de víctimas fue acogida como un avance positivo, tanto por las organizaciones internacionales de derechos humanos (CIDH, 2013, p. 56; OACNUDH, 2015, p. 34), como por diversos sectores sociales y políticos en el país. Dentro de los aspectos más celebrados de este marco está su enfoque victimocéntrico, su reconocimiento de la diversidad de las víctimas y la necesidad de incluir enfoques diferenciales en la implementación de las medidas, la creación de una institucionalidad

---

27 Las particularidades procesales de este mecanismo son presentadas en detalle por Bolívar *et al.*, en otro libro de esta colección.

exclusiva para la atención y reparación de las víctimas, y su apuesta por la restitución masiva de tierras (Uprimny y Sánchez, 2011).

Pero también el modelo fue recibido con críticas, algunas de ellas relacionadas específicamente con su diseño y naturaleza. La primera crítica se basa en su predilección por un enfoque de paz liberal, de protección de la propiedad privada, que podría incluso convertirse en un instrumento para la mayor concentración de la tierra. El modelo de justicia correctiva se basa en el reconocimiento de la propiedad de quienes tenían, pero no de aquellas personas que han sido excluidas de la propiedad. Así que la restitución se constituye, en su mejor escenario, en una solución parcial a los problemas de la tierra. Además, al promover la titulación individual de los predios sirve al propósito de mercantilizar la tierra y promover su compra con las ventajas/limitaciones del mercado. En tales circunstancias, un proceso de restitución podría llevar a un esfuerzo enorme del Estado por aclarar la titularidad de los predios, para que estos, una vez aclarados y registrados, entren a un mercado desregulado de tierras en donde los grandes capitalistas concentren la propiedad de la tierra.<sup>28</sup>

Un segundo tipo de críticas de este modelo de intervención se dirige a la modificación del tradicional sujeto de reforma agraria y su pérdida de agencia política. Muchas comunidades ven con desaliento que para acceder a su tierra deban renunciar al carácter político y reformista en que se basó la lucha por la tierra, especialmente aquella promovida por la ANUC. El campesinado reclamante se consideraba como un sujeto político activo, reformista y progresista. Pero la ley de víctimas se concentra no en la transformación futura, sino en volver al *statu quo* del pasado (reversión del despojo), ni en el sujeto político transformador, sino en la víctima, que es percibida como un sujeto débil o vulnerable, despolitizado y sin agencia.<sup>29</sup>

---

**28** Esta crítica la presentamos con Rodrigo Uprimny como un riesgo de la restitución. Para enfrentarlo, propusimos que la restitución debía verse como una medida que debía complementarse con un modelo de desarrollo rural que incentivara la producción y cultura campesina y sirviera como barrera al acaparamiento de la tierra por la vía de la compra de los predios restituidos (Uprimny y Sánchez, 2010).

**29** Jorge Salcedo presenta este argumento basado en su observación de la comunidad de Macondo. Esta comunidad tiene una larga historia de movilización por la tierra y buena parte de sus líderes tradicionales fueron cuadros importantes en la época de la toma de tierras para impulsar la intervención de latifundios. Por su rol activo en esta época, la comunidad fue especialmente victimizada. Con la aprobación de la ley se presentó un debate interno en la comunidad entre los líderes tradicionales (quienes

En tercer lugar, analistas políticos y académicos han criticado el excesivo conservadurismo de la ley frente al concepto tradicional de propiedad privada. Si bien la ley parte de un enfoque “transformador” de las reparaciones, en lo sustantivo no se separa en nada de la visión tradicional del concepto civilista de propiedad individual. Para algunos, además de perder una oportunidad histórica única para dar un debate sobre el significado de la propiedad sobre la tierra, este aspecto constituye un error de diseño que hace que la ley sea poco operativa y no tenga la capacidad de enfrentar en un tiempo oportuno todas las peticiones que devienen de un proceso de despojo masivo como el ocurrido en Colombia (Gutiérrez Sanín, 2013; Valencia, 2014).

En cuarto lugar, visiones jurídicas tradicionales criticaron la flexibilidad conceptual del modelo de restitución. Varios aspectos del componente jurídico han sido objeto de crítica, especialmente por las posibles consecuencias de violación de los derechos de los terceros ocupantes.

Una última crítica se relaciona con el riesgo de que la formalización jurídica termine convirtiéndose en un proceso de homogenización cultural y desapropie procesos sociales y culturales de las comunidades rurales. La visión tradicional de la regulación jurídica estatal define los procesos no regulados oficialmente como procesos informales. Para algunas visiones, no obstante, considerar lo informal como no regulado es un error, pues las comunidades crean sus propias herramientas de regulación y de protección. Hillón y Jiménez (2016) denominan este proceso “heurística comunitaria”. El temor es que este pluralismo jurídico se vea amenazado por una idea de formalización estatal que podría de hecho hacer más vulnerables a las comunidades que han protegido tanto su territorio como sus prácticas tradicionales a partir de estos mecanismos informales.

Con mucha expectativa de las víctimas y pese a las mencionadas críticas, el proceso de restitución inició con la tarea de dotación de recursos humanos, fiscales, tecnológicos, administrativos y judiciales. En términos comparativos nacionales, ambos procesos se cumplieron relativamente rápido.<sup>30</sup> La Unidad de Tierras tuvo como base de su creación al equipo y

---

defendían una visión de estrategia política a largo plazo de oposición a la ley) y los nuevos liderazgos representados por personas más jóvenes (que defendían una visión más pragmática de aprovechamiento de los mecanismos de la ley).

**30** El primer fallo de restitución de tierras se emitió el 16 de octubre de 2012, es decir, 16 meses después de entrada en vigor la ley.

el conocimiento del PPTP, al cual, de hecho, se le encomendó recoger las primeras solicitudes de las víctimas mientras que se surtían los trámites burocráticos y administrativos de creación de la Unidad. Tres años más tarde, la Unidad contaba con 23 oficinas en 17 departamentos del país (URT, 2015). Por su parte, la judicatura aprovechó un concurso que había realizado justo antes de la entrada en vigor para seleccionar jueces civiles, a quienes nombró como jueces de restitución (a la fecha 41 despachos), y seleccionó en provisionalidad a los 15 magistrados que se sientan en los cinco tribunales existentes.

Ahora bien, mientras que la restitución de tierras cogió vuelo propio, el otro pilar del gobierno Santos sobre la tierra tuvo problemas de despeque. Dentro del propio Gobierno no existía claridad sobre cuál debía ser la orientación del proyecto. El entonces ministro Juan Camilo Restrepo propuso seis ejes para estructurar la política integral de tierras: 1) mejorar el acceso, 2) modificar el uso, 3) formalizar la propiedad rural, 4) apoyar la restitución de tierras, 5) promover la extinción de dominio de tierras ilícitas y 6) modernizar el impuesto predial (Restrepo y Bernal, 2014). Como punta de lanza de dicha política, el ministro lanzó un programa de formalización y saneamiento que entendía que sería complementario del Programa de Restitución. Además, el ministro empoderó a la Subunidad de Tierras del Incoder para que acometiera la retrasada tarea de recuperar los baldíos ilegalmente aprovechados por personas naturales y jurídicas que no son sujeto de reforma agraria.

Pero sectores conservadores parte de la alianza de gobierno y con mucho poder regional empezaron a ver con desconcierto que un miembro de su partido estuviera desarrollando una agenda liberal. De hecho, el líder de uno de los gremios más influyentes del sector manifestó a la prensa el sentir de dicho grupo: “Colombia necesita un verdadero ministro de agricultura y no solo un ministro de la restitución”. La oposición a una reforma integral de la tierra enfocada en un modelo de pequeña y mediana economía rural tiene dos variantes distintas: por un lado, los clásicos rentistas de la tierra, como los terratenientes que la subexplotan con ganadería extensiva, y por el otro, los desarrolladores del campo que fomentan visiones eficientistas de la producción a larga escala mediante agronegocios. Ambos grupos son muy influyentes en la política colombiana.

En esta lucha de poder, y a pesar de que el gobierno Santos consideraba que la promesa de la reforma de la tierra era una de las políticas que permitía avanzar en el exploratorio proceso con la guerrilla de las FARC,

la agenda liberal perdió el pulso en el Gobierno. En reemplazo de Restrepo asumió como ministro el expresidente de uno de los gremios de desarrolladores del campo a través de la siembra extensiva de cultivos de tardío rendimiento. Los programas iniciales quedaron sin respaldo y fracasaron en silencio.<sup>31</sup> Tampoco se presentó el proyecto de reforma integral al Congreso, de lo cual se culpó al movimiento campesino y a los grupos étnicos, supuestamente por no haberse puesto de acuerdo para la formulación del proceso de consulta previa. Según Santos, dada la falta de consenso, la cuestión debía ahora esperar el resultado de los diálogos de La Habana.

En lo que sí avanzó el Gobierno fue en el impulso al enfoque de explotación de la tierra a larga escala. Una de las medidas más polémicas del nuevo ministro fue la presentación ante el Congreso de un proyecto de ley sobre baldíos que se conoció popularmente como la Ley Urrutia. Este proyecto promovía formas de asociación entre inversionistas privados y habitantes rurales para la producción de zonas estratégicas como la altillanura y se sustentaba en que para producir en áreas como estas se requería una inversión de capital grande que las familias campesinas no poseían. Por tanto, la medida de política se orientaba a garantizar el acceso a la tierra de estos inversionistas mediante la titulación de tierras baldías para que en su proceso productivo se asociaran con habitantes rurales como productores, o como generadores de empleo. Además de las críticas tradicionales, la ley fue objetada porque su vocación parecía contradecir lo que se estaba negociando con la guerrilla y, principalmente, porque permitía la legalización de unos procesos de acumulación de baldíos que previamente habían sido realizados por empresas a partir de fórmulas legales, pero ilegítimas, de incumplimiento del espíritu de la Ley 160 de 1994.<sup>32</sup> La presión política que generó esta iniciativa, tanto en Colombia como en La Habana, dio lugar a que el Gobierno retirara del Congreso la propuesta, pero dejando claro que la presentaría de nuevo.

Otra iniciativa en el mismo sentido fue introducida en el Plan Nacional de Desarrollo para el segundo periodo del gobierno Santos. Dicho

---

**31** Los datos del informe de la Misión Rural, por ejemplo, muestran los escasos resultados del proyecto bandera del ministerio: formalización. En el marco de esta política, a diciembre de 2014 el Ministerio había recibido 36.593 solicitudes de formalización, pero había entregado solo 801 títulos; es decir, el 2,19% de la meta se había cumplido (Misión Rural, 2015, t. III, p. 62).

**32** Para estos efectos, las empresas contrataron firmas de sofisticados abogados, como la de Brigard y Urrutia, fundada por quien entonces tenía una alta posición en la diplomacia del Gobierno colombiano (Oxfam, 2012).

plan modificó las normas sobre regulación del procedimiento para para fijar medidas de protección ambiental, permitió la minería e hidrocarburos en los páramos, modificó el trámite de expedición de licencias ambientales y reguló la ejecución de los planes de interés nacional estratégico (PINE), incluso como límite a la restitución de tierras.<sup>33</sup> Si bien el plan fue aprobado en el Congreso, posteriormente la Corte Constitucional lo declaró inconstitucional en los mencionados apartes.<sup>34</sup>

Mientras esto ocurría, el Gobierno cumplió su promesa de tramitar de nuevo el proyecto sobre zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres). De acuerdo con el Gobierno, el objetivo de esta medida es “impulsar la explotación de más de siete millones de hectáreas en el país, un área similar a Irlanda” (*Semana*, 2016). Esto, a partir de la creación de estas zonas especiales de aptitud agropecuaria, aisladas de los centros urbanos más significativos y que demandan elevados costos de adaptación productiva. La modificación fundamental entre el primer proyecto y este fue que en lugar de que las empresas accedieran a la titulación de los baldíos, en esta versión, las empresas asociativas podrían solicitar al Estado la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio terrenos baldíos ubicados en las Zidres. En enero de 2016, después de haber surtido su trámite aprobatorio en el Congreso, el presidente Santos ratificó la Ley 1776 mediante la cual se dio vía libre a las Zidres.<sup>35</sup>

En otro carril, y como si se tratara de un país totalmente distinto, el Gobierno colombiano –con representación de los gremios agropecuarios en la mesa– adelantaba diálogos de paz con una guerrilla marxista cuya bandera principal de lucha había sido la inequidad histórica en el acceso a la tierra por el campesinado. La mayor paradoja se presenta con el hecho de que el propio Gobierno aseguraba que la negociación sobre la cuestión de la tierra no era parte de la agenda de La Habana solo porque fuera una reivindicación de la guerrilla, sino porque era una iniciativa del propio Gobierno (Jaramillo, 2014). Según Santos, que el Gobierno hubiera

---

**33** El artículo 50 del Plan impuso una limitación al derecho a la restitución de tierras, al establecer que no habría lugar a esta, respecto de un predio que hubiera sido incluido en los PINE, reemplazándola por una compensación con un predio similar.

**34** Cfr. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-035 de 2016.

**35** A la fecha de redacción de este libro, la ley surtía un proceso ante la Corte Constitucional por sendas demandas presentadas por organizaciones sociales y miembros de partidos de oposición política. Uno de estos casos ya fue objeto de decisión (Sentencia C-077 de 2017), mientras que los demás se encuentran pendientes de decisión.

tomado las banderas de la guerrilla en materia de tierras y víctimas era uno de los elementos que habían hecho posible el proceso.

Como en toda negociación, las partes se sentaron a la mesa con puntos encontrados de discusión. Alejandro Reyes (uno de los asesores del Gobierno para la discusión de este punto) hace un buen recuento de las posiciones iniciales de las partes (2016, p. 49). Para el autor, las FARC llegaron con la idea de liquidar la principal causa del conflicto: la expansión del latifundio y la exclusión violenta del campesinado, así como enfrentar las nuevas amenazas de los territorios campesinos: los biocombustibles, la minería empresarial, los hidrocarburos, la adquisición extensiva de la tierra por extranjeros, incluyendo multinacionales, y la continuación del despojo por parte de bandas criminales y paramilitares. Su visión se concentraba en fortalecer la pequeña y mediana producción agraria familiar y en la defensa de medidas contra la acumulación como las zonas de reserva campesina; igualmente, llegaron a la mesa rechazando la política de restitución y formalización, la cual veían como “una trampa para legalizar el traspaso de la tierra a grandes inversionistas y extranjeros para la minería y la agroindustria” (p. 50). Tampoco se consideraban como despojadores, y veían con preocupación que la restitución fuera a despojar “posesiones campesinas” en un sistema de información manejado por los victimarios, con jueces que ignoraban el contexto de la tierra. De hecho, la información sobre las relaciones con la tierra fueron un punto de preocupación para las FARC, que proponían realizar una cartografía social para identificar tierras ociosas, extinguidas y apropiadas ilegalmente, para posteriormente incorporar esta información a un nuevo catastro que diera lugar a las políticas de restitución, distribución y formalización (p. 51).

El Gobierno, por su parte, partió del presupuesto de que una reforma rural que elevara el bienestar de la población del campo y ayudara al cierre de la brecha entre la población urbana y rural era una condición necesaria para la superación del conflicto. Para el Gobierno, atraso y violencia constituían un círculo vicioso. Es decir, si bien había acuerdo en el objetivo, no necesariamente en los medios para llegar allá. La propuesta del Gobierno era avanzar mediante tres instrumentos: restitución, distribución y formalización. Para lograrlo, el Gobierno no creía prioritaria la intervención directa en los latifundios,<sup>36</sup> sino que percibía como una medida más eficiente

---

36 Reyes expone que, en materia de latifundios, la idea del Gobierno fue enfocar la discusión en el acceso a la tierra para los campesinos y abordar

la creación de un “banco de tierras” que se podría formar a través de la extinción del dominio por enriquecimiento ilícito, la clarificación y recuperación de baldíos, la expropiación administrativa, la compra y los derechos de uso. Al igual que las FARC, el Gobierno identificaba que una de las principales barreras para adelantar estas políticas era la falta de información y, por tanto, propuso la superación del vacío de información catastral, registral y de tributación sobre la propiedad (Reyes, 2016, p. 53).

Después de diez ciclos de negociaciones, el 26 de mayo de 2013 las partes firmaron un acuerdo sobre el punto de tierras. Las 110 propuestas agrarias de las FARC fueron evaluadas y reconocidas como parte de su “ideario político” para que fueran presentadas al debate democrático una vez dejaran las armas. La lógica del acuerdo era que correspondería al proceso democrático posterior definir la mejor manera de implementar los distintos acuerdos sustantivos alcanzados. Las partes acordaron entonces: i) la creación de un fondo de tierras en beneficio de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente; ii) el acceso integral que reconoce que la tierra es condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el bienestar de los habitantes del campo; iii) la formalización de la pequeña y mediana propiedad, no solo por demanda sino también por oferta, mediante ejercicios de barrido territorial y cartografías sociales; iv) la creación de una jurisdicción agraria que sea responsable de adjudicar las controversias existentes y futuras sobre la tierra; v) la modernización del catastro rural entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, con participación de las comunidades; vi) la asesoría del Gobierno a las entidades territoriales para elevar el recaudo predial; vii) el ordenamiento productivo y ambiental del territorio, incluyendo medidas de reconversión productiva y fortalecimiento de la participación ciudadana en la planificación local y ordenación del territorio; viii) el cierre de la frontera agraria; ix) el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas de reserva campesinas y constitución de nuevas zonas; x) la implementación de la reforma rural integral (RRI) mediante planes nacionales sectoriales con el objetivo de reducir la pobreza rural en un período de 10 años; xi) programas de desarrollo con enfoque territorial en donde se prioricen los territorios más afectados por el conflicto, la pobreza, la presencia de cultivos de uso ilícito y exista menor presencia institucional (Mesa de Conversaciones, 2013).

---

el problema sin limitar los “derechos legítimos de propiedad garantizados por la Constitución”, pues la ley no ha impuesto límites de extensión a la propiedad de la tierra (2016, p. 53).

El resultado de la negociación no fue entonces un modelo reformista a larga escala del tipo de reforma agraria integral defendido en el siglo anterior. No obstante, los acuerdos reviven una agenda liberal reformista que podría llegar a tener un enorme impacto en las condiciones y conflictos descritos en este capítulo. Como expone Mauricio García Villegas (2014), “los acuerdos [...] contemplan una larga serie de programas destinados a la integración del campo y de la periferia como parte de un proyecto de construcción de Estado-nación [...]. Todos ellos son, sin duda, iniciativas loables, bien intencionadas e incluso necesarias para el logro de [estos] propósitos. Sin embargo, de ese tipo de propuestas está llena la historia del país. De hecho, el problema de Colombia no es la falta de buenas ideas, sino la ausencia de condiciones fácticas y políticas que se requieren para que tales ideas se lleven a la práctica”.

Un paso importante para llenar estos acuerdos de contenido técnico y opciones de política viables fue el establecimiento de la Misión para la Transformación del Campo –conocida como la Misión Rural–, liderada por el economista José Antonio Ocampo (Misión Rural, 2015). El objetivo de la Misión es definir los lineamientos de política pública para tener un portafolio de instrumentos y políticas que permitan tomar las mejores decisiones de inversión pública para el desarrollo rural y agropecuario en los próximos 20 años. Sus informes constituyen no solo un importante repertorio sobre los problemas actuales del sector, sino que sus propuestas son claves para buscar caminos que despejen posiciones irreconciliables sobre cómo enfrentar los conflictos sobre la tierra y su uso, así como para proponer medidas más conciliatorias en la búsqueda de un ordenamiento racional del territorio.

Una de las recomendaciones iniciales de la Misión fue la reversión del proceso de desmantelamiento de la institucionalidad agraria. El Gobierno atendió dicha recomendación y a finales de 2015 anunció un cambio diametral en la institucionalidad. Esta reforma incluyó la liquidación del Incoder y la creación de tres entidades distintas: la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia Nacional de Desarrollo Rural y la Agencia para la Renovación del Territorio. Para el diseño de política sectorial, además, se crearon el Consejo Nacional para el Uso del Suelo y el Consejo Superior de Restitución de Tierras. También se creó la Dirección de Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura, y se ampliaron las fuentes para el Fondo de Microfinanzas y el Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

## **LOS DESAFÍOS DEL POSACUERDO PARA ENFRENTAR EL LEGADO DE LOS CONFLICTOS RURALES**

Enfrentar ese intrincado y consolidado núcleo de conflictos sobre la tierra no es tarea sencilla. Especialmente cuando la sociedad intenta salir de un conflicto armado de larga escala y su capacidad institucional es precaria. En este sentido, puede decirse que el país afronta tres grandes desafíos para avanzar en la consolidación de una política pública que gestione de la mejor manera estos conflictos sobre la tierra.

El primer desafío es armonizar los diferentes estatutos jurídicos que hoy en día regulan la tierra y que generan derechos y expectativas en las comunidades y grupos de presión, lo cual se traduce, a su vez, en obligaciones para el Estado. El segundo desafío es encontrar una orientación de política pública que logre establecer una hoja de ruta coherente sobre cómo gestionar los conflictos sobre la tierra y los territorios. El tercero, es cómo avanzar en su resolución, teniendo en cuenta que no se parte de cero y que actualmente existen marcos regulatorios y de política a media marcha, como la política de restitución de tierras.

### **La disputa jurídica sobre la regulación de la tierra**

Para definir cuál debería ser una óptima regulación del acceso, tenencia y uso de la tierra, toda sociedad debe empezar por establecer cómo valorar el significado social, cultural, político y económico de aquello que entenderá bajo el concepto tierra.<sup>1</sup> ¿Cuál debería ser el punto de partida o la

---

**1** Una primera definición conceptual para empezar a tratar el tema “tierra” es si su uso se destina para los suelos con vocación rural o urbana. Una visión clásica restringiría el uso de tierra para aquellos lugares con baja densidad poblacional y de infraestructura y cuyo uso fundamental es el agrícola, mientras que los suelos urbanos se caracterizarían por la alta

aproximación dominante para entender un concepto multifacético como este? Por un lado, si la cuestión se aborda desde un punto de vista ambiental, se entenderá que los suelos son un sistema complejo y dinámico, integrado por una variedad de componentes orgánicos e inorgánicos que incluyen minerales, agua, aire y organismos vivos, entre otros (Mesa, Sánchez y Silva, 2015, p. 102). En otra aproximación, desde el punto de vista de la explotación agrícola y de la economía clásica, la tierra es un recurso natural sobre el cual se aplica el trabajo humano transformándolo en productos (PNUD, 2011, p. 180).<sup>2</sup> Así, las diversas visiones del valor del bien tierra implican intereses específicos respecto de su uso y explotación, y pueden dar lugar a distintos regímenes normativos que buscan promover o defender dichos intereses.

Adicionalmente, esta definición normativa de intereses es una construcción social que, como tal, está sujeta al poder y al cambio. En la medida en que este intrincado cúmulo de relaciones se determina por los intereses de la sociedad en que se disputan y, obviamente, de las relaciones de poder en su interior, la tierra es no solo un bien muy valioso, sino además una fuente importante de poder en dichas relaciones sociales. Por tanto, los marcos regulativos que pueden establecerse alrededor de este bien son arreglos sobre cuestiones altamente disputadas. Las definiciones jurídicas establecen no solo derechos y garantías de acceso, sino también barreras de acceso y limitaciones al uso. La inclusión de ciertos valores, o la preferencia por cierto modelo, pone directamente en riesgo la efectividad de otro o el goce de otros frente al bien finito y preciado de la tierra.

---

densidad poblacional y la existencia de infraestructura vial, así como de redes primarias de acueducto, energía y alcantarillado. No obstante, como lo demuestra el Informe de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano, dicha clasificación ha sido muy cuestionada tanto nacional como internacionalmente por su sobresimplificación de los territorios (no todo lo urbano corresponde a rascacielos, ni todo lo rural son granjas). Existen diversos grados de ruralidad. Además, dado que en las últimas décadas los habitantes rurales han ido modificando su comportamiento, de actividades agropecuarias a no agropecuarias, el indicador clásico de producción agropecuaria para denotar ruralidad no es hoy en día tan bueno (Misión Rural, 2015, p. 3).

- 2 En tal sentido, se consideran como elementos constitutivos de la “estructura agraria”: i) la estructura de la tenencia de la tierra, ii) el uso productivo de los recursos, iii) las relaciones laborales y sociales, iv) las relaciones con el mercado y v) las relaciones con la política y el Estado (PNUD, 2011, p. 181).

Y estos intereses y sus disputas se exageran en contextos de conflicto y posconflicto.

De manera complementaria, los marcos regulatorios que buscan promover cada una de estas perspectivas están, a su vez, basados en justificaciones éticas o consideraciones de justicia importantes para sociedades democráticas, lo cual dificulta prescindir de ellas. Por ejemplo, quienes defienden la tierra como un bien objeto de apropiación privada y con vocación transable, justifican esta perspectiva desde la libertad y el trabajo. Por su parte, quienes defienden la vocación ambiental de los ecosistemas asociados a la tierra, justifican la necesidad de su preservación, conservación y restauración a partir de principios de justicia ambiental.

En esta línea, Colombia tiene el reto de establecer un marco normativo que permita regular estos distintos intereses y visiones sobre la tierra de manera tal que los conflictos derivados de su apropiación y uso sean gestionados de la mejor manera posible. Como se anotó anteriormente, la Constitución colombiana ha reconocido explícitamente cinco marcos regulatorios que protegen cinco esferas específicas de relaciones humanas y jurídicas respecto de la tierra.

Así, un primer marco regulatorio es el de la protección a la propiedad privada, que se regula mediante el régimen de derecho civil y se basa en la teoría de la justicia correctiva. El segundo corresponde a aquellas tendencias que no ven la propiedad únicamente como una fuente de “prerrogativas jurídicas subjetivas”, sino que la catalogan como un derecho-deber, cuyo ejercicio se legitima cuando se persigue la promoción del bienestar social. Este marco defiende el paradigma de la función social de la tierra y se regula fundamentalmente mediante la rama del derecho agrario. El tercer marco regulatorio proviene de las disputas jurídicas y políticas sobre el multiculturalismo y la justicia étnico-racial. Su abordaje de la tierra es a partir de la protección de la propiedad colectiva de derechos territoriales y se basa en postulados de justicia histórica. El cuarto marco regulatorio se enfoca en la conservación de los recursos naturales y la promoción de la justicia ambiental. Las regulaciones y normas del derecho constitucional y administrativo ambiental se han desarrollado para este fin. Por último, al igual que en otros Estados modernos, Colombia resguarda un campo de acción que el Estado debe jugar para regular los conflictos que se presentan en la competencia por la propiedad y uso de los bienes, los espacios y la tierra. En virtud de ello, el ordenamiento territorial ha crecido como preocupación regulatoria, basada fundamentalmente en dos principios:

planeación estratégica y dominio eminente del Estado para disponer de las tierras que sean necesarias para lograr esos objetivos comunes (bien sea mediante la expropiación de la tierra o mediante la regulación de uso, estableciendo prohibiciones o exclusiones).

Estos cinco esquemas de regulación tienen objetivos específicos, características definitorias y regulaciones distintivas que, en muchos casos, terminan siendo contradictorias. Esto implica que los conflictos sociales muchas veces no encuentren *per se* una respuesta normativa clara o unívoca.

De esta manera, los cinco esquemas de intervención responden a formas distintas de cómo promover la relación con la tierra en, por lo menos, cinco aspectos centrales. Para empezar, cada uno de ellos responde a una concepción de justicia distinta. Así, para el paradigma de la propiedad privada, el modelo de justicia dominante es la idea de justicia correctiva de la tradición liberal; para el ideal de la propiedad agraria es la justicia social; el modelo de propiedad étnica colectiva se basa en la justicia étnico-racial; el de conservación ambiental se sustenta en el paradigma de la justicia ambiental, y el de administración eficiente de bienes de uso público se fundamenta en la idea de desarrollo general.

En segundo lugar, cada uno de los esquemas acude a valores primarios de protección distintos para la construcción de reivindicación. El modelo de propiedad recurre al de la libertad y autonomía; el modelo de la propiedad agraria, a la igualdad material y reivindicación de clase; el modelo de propiedad colectiva, a los valores de la integridad e identidad cultural; el de conservación ambiental, a la idea de desarrollo sostenible y a la protección de recursos y, finalmente, el modelo de administración eficiente que apela a la idea del bien público general.

En tercer lugar, cada esquema privilegia a unos sujetos especiales de protección. En el caso de la propiedad privada, se protege a los titulares de derechos adquiridos; en materia de propiedad agraria, a los trabajadores agrarios, o al referente común de “campesinado”; en cuanto a propiedad étnica, los sujetos protegidos son los pueblos indígenas y tribales, de acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); el modelo de conservación ambiental se centra en dos intereses: los derechos de las generaciones futuras a disfrutar el ambiente y la protección del ambiente o el ecosistema como el sujeto protegido, como en los casos de Bolivia y Ecuador, que otorgan derechos a la Pachamama y Cochamama; finalmente, el modelo de bienes públicos busca explotar eficientemente determinados recursos en beneficio general de la sociedad

y no necesariamente de las comunidades habitantes o vecinas de los proyectos.

En cuarto lugar, cada esquema privilegia determinados usos del suelo, el subsuelo o los recursos asociados a la tierra. El modelo de propiedad privada pondera la explotación comercial; el de propiedad agraria promueve la explotación agrícola bajo modelos de economía familiar o campesina; el modelo de propiedad étnica enfatiza en la relación cultural y espiritual de los pueblos con su territorio y entorno; el de conservación ambiental busca regular la explotación sostenible de los recursos, y el modelo de administración de bienes públicos privilegia la promoción de fines estratégicos de seguridad y desarrollo económico.

Finalmente, cada esquema usa mecanismos regulatorios o institucionales que se acomodan de mejor manera a sus propósitos. El modelo de propiedad privada utiliza los derechos de propiedad y las limitaciones a la expropiación, así como las reglas de reparación del daño; el modelo de propiedad agraria acude a figuras como las zonas de reserva campesina (ZRC), las políticas de reforma agraria integral o los mecanismos de colectivización de la tierra; el modelo de propiedad étnica colectiva defiende mecanismos de protección como los territorios colectivos de pueblos indígenas y tribales con características de imprescriptibilidad, inembargabilidad e intangibilidad; por su parte, bajo la sombra del modelo de conservación ambiental se han creado los mecanismos asociados al Sistema Nacional Integral Ambiental (SINA), como las zonas de reserva, las áreas protegidas y los parques nacionales naturales, entre otros; por último, bajo la promoción de bienes públicos se promueven en Colombia figuras tales como las áreas estratégicas mineras, los proyectos estratégicos de interés nacional (Pines) o las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres). La tabla 2 resume las diferencias entre estos modelos.

Así las cosas, el marco normativo colombiano es complejo, pues ha ido integrando distintos tipos de protecciones a las relaciones humanas con la tierra que van mucho más allá de una visión individualista de la propiedad privada. Esto ha generado un marco normativo más rico que permite una aproximación más global y compleja sobre la tierra, y que atiende a intereses legítimos e importantes de la sociedad colombiana y los principios plasmados en la Constitución Política. No obstante, al ser un modelo diverso y complejo, se generan incertidumbres, vacíos y contradicciones cuando los distintos intereses se ven enfrentados. De allí se derivan importantes retos para una articulación y armonización normativa que dé

**TABLA 2**

	Propiedad privada	Propiedad agraria	Propiedad étnica colectiva	Conservación ambiental	Intereses públicos estratégicos
Tipo de justicia	Justicia correctiva	Justicia social	Justicia étnico-racial	Justicia ambiental	Justicia regulatoria
Valores primarios protegidos	Libertad / autonomía	Igualdad material / reivindicación de clase	Identidad e integridad cultural	Desarrollo sostenible / protección recursos	Bien público general
Sujetos protegidos	Titulares de derechos adquiridos	Campesinos / trabajadores agrarios	Pueblos indígenas y tribales	Generaciones futuras / Pachamama	Sociedad en su conjunto
Usos prevalentes	Explotación comercial	Explotación agrícola / economía campesina	Relación cultural y espiritual	Explotación sostenible	Fines estratégicos de seguridad y desarrollo
Instrumentos regulatorios propios	Derechos de propiedad / límites a la expropiación / reparación	Zonas de reserva campesina (ZRC) / reforma agraria integral / colectivización de la propiedad	Territorios colectivos / inalienabilidad / inembargabilidad / imprescriptibilidad	Sistema nacional de áreas protegidas / parques nacionales naturales / reservas forestales	Áreas estratégicas mineras / proyectos estratégicos de interés nacional (Pines)/ zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres)

lugar, hasta donde sea posible, a las mejores formas de salvaguardia de dos o más intereses protegidos mediante soluciones jurídicas conciliadoras.<sup>3</sup> Y, en aquellos casos en donde esto no se pueda lograr, reglas claras sobre cómo definir prioridades, límites permitidos y mecanismos democráticos de concertación y toma de decisiones que legitimen la prevalencia de un principio sobre otro.

## **La búsqueda de un modelo articulador de política pública**

La articulación de los distintos intereses colectivos que se regulan en la Constitución debería ser la tarea de una política pública de Estado con objetivos a largo y mediano plazo, y con posibilidad de medición de resultados en el corto plazo. No obstante, como se presentó en la sección anterior, Colombia ha carecido de una orientación política con dichas características. El desafío que se deriva de este vacío, para ser implementado en el momento histórico preciso que vive Colombia, es qué tipo de política debería orientar los esfuerzos de la construcción de paz territorial para enfrentar tanto los conflictos históricos señalados como aquellos especialmente originados en los patrones y acciones de la confrontación armada que se pretende superar.

La experiencia comparada muestra tres modelos predominantes de integración de tales esfuerzos: la estrategia de restitución de tierras, las políticas de redistribución de la tierra tipo reforma agraria y las políticas de maximización de la productividad económica de la tierra. Cada una de estas aproximaciones tiene variaciones y puede incluir facetas de otra (por ejemplo, una política mixta de restitución con distribución o eficiencia de producción), pero su rasgo dominante es aquel que se tiene en cuenta como modelo ideal.

El primer esquema de intervención, conocido como el *modelo Pinheiro*, es el de la restitución de propiedades asociada a la idea de reparaciones a violaciones de derechos humanos. Estos mecanismos de restitución

---

**3** Un posible ejemplo en este sentido es la manera en que se han enfrentado casos de aparente dicotomía entre protección ambiental y reconocimiento de derechos étnico-territoriales de pueblos indígenas en el caso del reconocimiento de resguardos en territorios considerados como parques naturales. En la práctica, varios casos han sido resueltos dando el mayor alcance a ambos principios, al reconocer el resguardo y la titulación colectiva con protecciones específicas sobre explotación y conservación.

modernos han sido promovidos a partir de dos procesos políticos y jurídicos interrelacionados: los procesos de tercera ola de democratización y fortalecimiento del modelo de Estado de derecho liberal, y el ascendente reconocimiento de los derechos de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos (Ballard, 2013).

Los defensores de los programas de restitución de propiedades sostienen que este enfoque propicia el fortalecimiento del Estado de derecho en sociedades posconflictuales, promueve la reconciliación y pacificación y, al mismo tiempo, aumenta las condiciones para la estabilidad social y económica, reduciendo la pobreza (Langford y Moyo, 2010; Ballard, 2013; Leckie, 2005). En primer lugar, la restitución de propiedades fomenta el ideal de apego a la ley mediante la creación de sistemas neutrales, eficaces y probos para resolver disputas, basados en estándares jurídicos. Así, se evita además que las decisiones sobre cómo enfrentar los conflictos sobre la tierra se conviertan en disputas políticas<sup>4</sup> que, a su vez, amenacen la seguridad y estabilidad.<sup>5</sup> Complementariamente, una política de restitución puede cumplir un papel fundamental para fortalecer funciones básicas de un Estado que, por culpa del conflicto o la represión (o incluso por incapacidad histórica), no han sido adecuadamente realizadas. El mejor ejemplo es el de los sistemas de registro y catastro sobre propiedades y tierras. En muchos de los países que han recurrido a programas de restitución ha sido necesario crear o fortalecer dichos mecanismos, con lo que, además, la restitución promueve el fortalecimiento global de las funciones del Estado.

En segundo término, la restitución tiene un enorme potencial para promover el desarrollo económico global, así como para generar progreso

---

4 En el caso de Bosnia, por ejemplo, la restitución de propiedades a través de un proceso “legal” se defendió como una forma de enfrentar de manera neutral las tensiones étnicas y nacionales del proceso de retorno. Es decir, como un mecanismo de despolitización de la toma de decisiones sobre la propiedad (Ballard, 2010, p. 484).

5 El argumento de la restitución como un mecanismo de promoción de la paz sostenible tiene varias defensas. Por un lado, se sostiene que, al asegurar el retorno, se promueve un mejor control sobre las zonas que padecieron la guerra; por otro, se inhiben los sentimientos de injusticia de los desplazados y exiliados que pueden derivar en revanchas y más conflicto sobre la tierra (Ballard, 2010, p. 485). Además, el control sobre territorio y propiedades es un factor determinante tanto del conflicto armado como de los regímenes autoritarios y, por tanto, la restitución los debilita. Sobre este argumento, cfr. Collier y Hoeffler (2000).

económico a nivel micro, y sacar de la pobreza a los beneficiarios de los programas. Esta idea, abogada por reformistas neoinstitucionalistas promotores del concepto de Estado de derecho liberal, defiende que los derechos de propiedad deben ser claros y estar protegidos, pues las leyes débiles y los sistemas judiciales ineficientes reducen los incentivos para ahorrar y acumular riqueza (Rodríguez y Uprimny, 2006, p. 115).

Además, las políticas de restitución promueven los derechos humanos. Este fue precisamente el punto a partir del cual se consolidó internacionalmente este modelo. Desde finales del siglo pasado, y particularmente preocupada por la situación de los Balcanes, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas comisionó al experto Paulo Sergio Pinheiro para que estableciera un grupo de discusión sobre cuál sería el mejor modelo para enfrentar las situaciones de despojo masivo. En 2002, el experto presentó un documento inicial de avance,<sup>6</sup> el cual fue discutido en varias consultas de expertos y dio lugar a un documento definitivo de principios, que fue finalmente avalado por la Comisión en 2005, y que se conoce como los Principios internacionales relativos a la restitución de viviendas y patrimonio de los refugiados y la población desplazada (Principios Pinheiro).<sup>7</sup>

El segundo esquema, el *modelo de reforma agraria*, se ha presentado como una alternativa a la restitución, y a su racionalidad de justicia correctiva. Su ideal no es plantear una política para restituir los derechos de propiedad al *statu quo ante*, sino diseñar un sistema de distribución posconflictual que fundamentalmente enfrente las necesidades presentes y cree alternativas de acceso a la tierra, a futuro, de la sociedad en general. Pablo Kalmanovitz, uno de los defensores de este modelo, se pregunta por qué la obligación de restitución a cargo del Estado debería preferirse cuando compite con otras premuras que este debe enfrentar en el apremiante contexto del posconflicto. Una sociedad que afronta una guerra

---

6 ONU, Consejo Económico y Social. *Restitución de viviendas y patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos Comisión de Derechos Humanos. Informe preliminar del Relator Especial*. ONU Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/11.

7 ONU, Consejo Económico y Social. *Principios sobre la restitución de viviendas y patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Relator Especial Paulo Sergio Pinheiro*. 57° periodo de sesiones. ONU Doc. E/CN.4Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

tiene múltiples necesidades para su reconstrucción, y la reparación de las víctimas es solamente una de ellas. Como si fuera poco, en tales contextos, los recursos públicos tienden a ser escasos o inexistentes (Kalmanovitz, 2012).

Quienes defienden esta línea identifican en la justicia correctiva tres características: i) es individualista, pues sus derechos y obligaciones son activados en contexto de transacciones interpersonales; ii) se orienta hacia el pasado dado que busca remediar daños previos, y iii) implica una transferencia de bienes a las víctimas (Kalmanovitz, 2012, p. 81). Pero al poner a prueba estas características justificativas frente a los dilemas que se encuentra una sociedad que ha sufrido una guerra devastadora, sus respuestas no parecen del todo sustentadas. Por ejemplo, en la práctica, la idea retrospectiva de la justicia correctiva no es siempre la mejor. Si la guerra se ocasionó por la distribución inequitativa de recursos o por la lucha por estos (petróleo, tierra), no parece la mejor política revivir dicho estado. Además, la justicia correctiva tampoco es explícita sobre cuál es el *statu quo ante bellum* al que se quiere llegar (p. 79). A estas críticas, Pérez adiciona que la visión tradicional individualista de la restitución de propiedad es muy limitada, pues solamente se concentra en el despojo de bienes materiales, pero no se preocupa por daños sujeto de ser evaluados como la pérdida de oportunidad de apropiación (Pérez, 2013, p. 139).

A partir de esta constatación, Kalmanovitz sugiere que la lógica de la justicia correctiva tiene un sentido claro cuando se trata de violaciones aisladas, pero en tanto estas se convierten en masivas, la posibilidad fáctica de cumplir sus objetivos y la justificación filosófica de la justicia correctiva deben abrir paso a mejores formas de enfrentar la situación, como sería la aplicación de modelos de intervención basados en la justicia social.

Así, cuando una sociedad ha padecido una “guerra masivamente destructiva”<sup>8</sup> y busca su reconstrucción, se debe dar prioridad a los derechos y deberes de la justicia social por encima de los de la justicia correctiva. Ello, pues si bien el objeto de la justicia correctiva es defender la autonomía individual, en circunstancia de posguerra la protección de tal valor se consigue más eficientemente mediante la justicia social, ya

---

8 Son aquellas que cuentan con las siguientes características: i) los daños son la regla, no la excepción; ii) hay incertidumbre generalizada; iii) las instituciones y funciones estatales básicas colapsan; iv) los sectores productivos de la sociedad colapsan (Kalmanovitz, 2012, pp. 88 y ss.; 2015, p. 197).

que cuando “las autoridades transicionales (re)establecen instituciones sociales fundamentales de manera efectiva, estas definen y re-estabilizan la esfera del ejercicio de la autonomía y, una vez este proceso se consolida suficientemente, pero solamente entonces, los procedimientos de la justicia correctiva pueden reactivarse” (Kalmanovitz, 2012, p. 91). Por tal motivo, en lugar de establecer condiciones para retomar modos de vida previos, los recursos son mejor invertidos si se aseguran condiciones justas de vida. En consecuencia, para el caso de la tierra en el posconflicto, esta orientación llama a políticas redistributivas asociadas a los programas de reforma agraria integral, en contraposición con los programas de restitución masiva de propiedades.

Finalmente, una tercera opción de política sobre la tierra para una sociedad en transición es aquella que privilegia la explotación eficiente de la tierra para producir rentas económicas en el corto plazo. Las sociedades que salen de un conflicto armado generalmente están sumidas, entre otras, en la pobreza, padecen enormes inequidades sociales, poseen instituciones débiles, su infraestructura física está deteriorada, tienen bajos niveles de gobernanza, altos niveles de inseguridad y pocos niveles de capital social (De Greiff, 2009, p. 31). En tales condiciones, una de las prioridades de la sociedad en transición es asegurar de manera rápida recursos económicos que le permitan enfrentar dichas necesidades. Y, por tanto, en una sociedad que puede usar la tierra como un recurso productivo, la prioridad debería estar enfocada en aquellas formas de producción que lo hagan social y económicamente más eficiente.

La idea de la eficiencia como principio guía de distribución se estructura, entonces, sobre la base de un valor intrínseco y de una justificación instrumental. En cuanto a lo primero, a partir de su metáfora de la flauta expuesta en su libro *Idea de la justicia*, Amartya Sen defiende el utilitarismo como una expresión válida de justicia, en donde la capacidad se privilegia para el mejor uso de un bien público escaso y que no se reproduce.<sup>9</sup> En tal sentido, si la tierra es un bien limitado cuya producción contribuye socialmente, lo más justo sería que quienes más eficientemente la

---

9 Sen (2009) presenta un dilema distributivo entre utilitarismo, igualitarismo y libertarismo, a partir de la lucha de tres niños para que se les asigne una flauta: uno de ellos la exige con base en que es quien mejor toca el instrumento (argumento utilitarista); el segundo se justifica diciendo que es pobre y no tiene nada más (igualitarismo); finalmente, el tercero, la reclama porque él fue quien la fabricó (libertarismo).

exploten, prevalezcan en su asignación. De esta manera, en lugar de defender el eslogan “la tierra es para el que la trabaja”, se defendería la idea de “la tierra para quien mejor la trabaje”. En cuanto a su justificación instrumental, al promover el uso eficiente de la tierra se crean unos agregados económicos, sociales e institucionales que luego pueden ser aprovechados socialmente para fomentar el bienestar más extendido, al crear empleo para los habitantes rurales que les permitan acceder a mejores ingresos y, por ende, impactar en la reducción de pobreza rural; asimismo, puede crear excedentes para la diversificación de actividades y generar fuentes de impuestos que puedan ser reinvertidos en bienes y servicios sociales en las zonas rurales.

Este enfoque puede coincidir parcialmente con el modelo de justicia social en dos aspectos. En primer lugar, en su concentración en las necesidades presentes, más que en las violaciones pasadas; y, en segundo lugar, en el posible objetivo final redistributivo. Sin embargo, tiene una diferencia radical en la estrategia para alcanzar dicha distribución: mientras que el modelo de reforma agraria clásica enfatiza en la dotación de tierras a los desposeídos, el modelo de eficiencia favorece la asignación de la tierra a aquellos que más eficientemente puedan explotarla (que generalmente se asocian a quienes poseen capital), en orden a que la mejora en productividad genere excedentes sociales y económicos rápidos que serán objeto de distribución futura.<sup>10</sup>

Una opción de política que podría derivarse de esta plataforma de pensamiento podría entonces estar dirigida a regular un uso eficiente de la tierra (con o sin traspaso de la propiedad) a sectores capitalistas dispuestos a invertir su capital propio, mientras que los esfuerzos y fondos públicos existentes se canalizan para el fomento de los factores que pueden

---

**10** Esta divergencia en los medios se presenta por la crítica de un sector de la academia a la poca eficiencia del modelo de reforma agraria clásica. Un ejemplo común de un sector dominante en la evaluación contemporánea de las políticas de tierras es aquel de la comparación entre los resultados de las reformas realizadas en América Latina en el siglo pasado (basadas en general en modelos asociados a reforma agraria clásica) y aquellas llevadas a cabo en países del sudeste asiático (enfocadas en la consolidación de un régimen capitalista). Mientras que las reformas agrarias clásicas surgidas de contextos de conflictos políticos y sociales tuvieron varios éxitos, estos no fueron extendidos y duraderos como los de aquellas implementadas para consolidar el modelo capitalista (Griffin, Khan e Ickowitz, 2002).

aumentar una mayor producción a futuro.<sup>11</sup> Así, cada tipo de recursos (públicos y privados) se usan de la manera más eficiente y contribuyen a un propósito global.

Acompañando estos argumentos, en los últimos años se ha fortalecido una corriente de pensamiento económico e institucional que defiende la explotación industrial del campo como la forma más adecuada de maximizar la eficiencia en la producción rural y que, a su vez, tiene un impacto positivo en los indicadores sociales de las zonas rurales (Da Silva *et al.*, 2013; Banco Mundial, 2008; Perfetti y Cortés, 2013; Deininger y Byerlee, 2011).<sup>12</sup> Si bien históricamente la agricultura ha sido la fuerza más importante para impulsar el desarrollo y la transformación de los territorios rurales, en este nuevo modelo la agricultura asume múltiples funciones.<sup>13</sup> De la misma manera, se pasa de una visión de la agricultura fundamentada en las actividades primarias básicas, a una más amplia en la que se considera al conjunto de encadenamientos e interrelaciones que se establecen a partir de ella. A este conjunto de actividades económicas se le conoce

- 
- 11** Una versión de esta opción fue propuesta para el caso colombiano por el reconocido politólogo James A. Robinson a finales de 2014. Allí, Robinson planteó que la ruta adecuada para la modernización del país debería concentrarse en invertir en la educación para promover el desarrollo científico y tecnológico, en lugar de seguir fracasando en intentos de reforma de la tierra. En sus palabras, “el Gobierno colombiano está todavía promoviendo la noción de que la solución del problema agrario pasa por la restitución de tierras y la redistribución de baldíos y de tierras mal habidas. De esta manera, crecen las esperanzas de la gente –cuando todos sabemos que esto es en realidad imposible de conseguir– y se aplaza la posibilidad de que la gente tome la decisión de rendirse y hacer algo distinto”.
  - 12** A partir de dicha estrategia, Perfetti *et al.* (2013) defienden que países como Brasil y Chile, entre otros, ampliaron su canasta de productos de exportación, dando paso a un crecimiento sectorial superior al del promedio mundial y a un mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, consecuencia del aumento en la productividad de la mano de obra.
  - 13** Según un reciente estudio preparado para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el desarrollo de agroindustrias competitivas es crucial para generar oportunidades de empleo e ingresos (no sólo a nivel agrícola, sino también en actividades fuera de la explotación como manipulación, envasado, procesamiento, transporte y comercialización de productos alimentarios y agrícolas), y mejorar la calidad de los productos agrícolas y su demanda. Además, de acuerdo con el estudio, existen señales claras de que las agroindustrias están teniendo un impacto global significativo en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, tanto en las comunidades urbanas como rurales (Da Silva *et al.*, 2013, p. 3).

como sector agroalimentario, complejo agroindustrial o agricultura ampliada (Perfetti y Cortés, 2013, p. 3).

Ahora bien, existe una enorme multiplicidad de formas en las que se pueden promover este tipo de inversiones agrícolas. Para algunos, esta “nueva agricultura” está impulsada por empresarios privados integrados en amplias cadenas de valor que vinculan a los productores con los consumidores e incluyen a numerosos pequeños agricultores con espíritu emprendedor, apoyados por sus respectivas organizaciones. Así, esta nueva visión de la agricultura “redefine la función de los productores, el sector privado y el Estado”. A este último le correspondería entonces “corregir las fallas del mercado, regular la competencia y establecer asociaciones público-privadas estratégicas para fomentar la competitividad en el sector agroindustrial y respaldar la mayor inclusión de los pequeños agricultores y trabajadores rurales” (Perfetti y Cortés, 2013, p. 9).

En todo caso, la relación entre pequeños y grandes agricultores ha resultado ser una cuestión polémica, difícil de regular y balancear. Como lo reconoce la FAO, “es legítimo esperar que existan ganadores y perdedores de los procesos de agroindustrialización”. Y, de hecho, es innegable que la aparición del sector agroindustrial ha tenido consecuencias de distribución significativas. Esto hace necesario reconocer y promover aquellas condiciones bajo las cuales las empresas agroindustriales aportan positiva y significativamente a los procesos globales de desarrollo económico y al mejoramiento de las vidas de los miembros más pobres de la sociedad, mientras que se minimizan los factores externos negativos y otros impactos (Henson y Cranfield, 2013, p. 32).

En la misma línea, el Banco Mundial, uno de los principales promotores de esta estrategia, reconoce que la inversión en agricultura a larga escala genera significativos desafíos que sólo podrán ser enfrentados exitosamente, si las partes concernidas colaboran efectivamente (Deininger y Byerlee, 2011). Dicha entidad, junto con la FAO, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agropecuario, y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo formularon siete principios para que los inversionistas adhirieran a ellos en el ánimo de promover gestiones basadas en los principios de acción sin daño y desarrollo social y económicamente sostenibles.<sup>14</sup>

---

**14** Dichos principios son: i) respeto por los derechos a la tierra y los recursos naturales; ii) seguridad alimentaria; iii) transparencia, buen gobierno

No obstante, las críticas de distintos sectores y las experiencias donde los más vulnerables han resultado perdedores en este tipo de arreglos abundan (Lipton, 2009, p. 4). Estas disparidades también han dado lugar a una fuerte polarización del debate entre dos supuestos modelos irreduciblemente enfrentados: uno procampesino, que sería aquel enfocado en la economía familiar de explotación tradicional de pequeñas extensiones de tierra, y otro favorable a los agronegocios, que privilegia la inversión masiva de capital en amplias extensiones de tierra. Pese a esto, entre estos dos polos existen múltiples opciones de política que resultan de distintas combinaciones y énfasis en la estrategia.

En nuestro contexto, las tres opciones de política han buscado ser desarrolladas de manera paralela. Como se anotó en la primera sección, en la actualidad tenemos en el país una política pública de restitución de tierras, al tiempo que tenemos medidas orientadas a la integración de campesinos vulnerables a programas de acceso a tierra y subsidio integral, así como programas de promoción de la explotación privada masiva de tierras mediante las denominadas Zidres. El reto sigue siendo cómo enfrentar los dilemas asociados a la colusión de intereses entre estos tres modelos de política.

### **Continuidad del enfoque o reforma al modelo de intervención**

Pese a esa interrelación de aproximaciones y políticas fragmentarias, la apuesta de una política de transición en materia de tierras en Colombia ha sido, hasta la fecha, la restitución de tierras abandonadas y despojadas. Como se relató en el primer capítulo de este texto, la presión de las víctimas, a partir tanto de la judicialización de causas constitucionales como de la movilización política, terminó en la legislación sobre la materia, que inició una ruta legal e institucional de transición basada fundamentalmente en la justicia correctiva. Por ello, es necesario, a la hora de pensar en la reglamentación de nuevas alternativas de transición sobre la tierra, empezar

---

y trato adecuado del medio ambiente; iv) consulta y participación; v) inversión agrícola responsable que respete el Estado de derecho, las mejores prácticas de la industria, que sean viables económicamente y que sus resultados sean duraderos y sus excedentes compartidos; vi) inversiones que generen efectos sociales y distributivos positivos y no incrementen la vulnerabilidad, y 7) inversiones que sean ambientalmente sostenibles y minimicen riesgos e impactos negativos (Deininger y Byerlee, 2011, anexo).

por evaluar el estado de dicha política. Esta indagación, entre otras cosas, debería aclarar, por un lado, qué tanto esta política tiene la vocación para solucionar la heterogénea gama de conflictos, y, por el otro, cuál debería ser la relación entre la implementación de los acuerdos de La Habana y esta estrategia. A partir de esta evaluación es posible entonces determinar si el reto actual está en modificar, fortalecer o reemplazar dicha política.

La evaluación de esta política ha despertado amplia polémica en el país. No obstante, vale aclarar que los informes y estudios disponibles sobre la implementación de la restitución de tierras se han basado mayoritariamente en resultados de eficiencia del sistema, más que en cuestiones relacionadas con sus impactos indirectos, o su contribución con los objetivos generales de la transición colombiana.<sup>15</sup> Así, la discusión ha girado fundamentalmente en torno al número de solicitudes recibidas, peticiones tramitadas, casos fallados y hectáreas restituidas. Este punto concreto, incluso, ha generado enorme controversia dependiendo del baremo usado para la comparación. Por ejemplo, algunos estudios concluyen que el proceso ha sido lento y está destinado al fracaso, al comparar el número de solicitudes recibidas con el número de sentencias alcanzadas (Forjando Futuros, 2016). Otros, por el contrario, critican esta aproximación metodológica, al indicar que la medición debe tener en cuenta el procesamiento general de las solicitudes, lo cual incluye la etapa administrativa de decisión (URT, 2016).

Más allá de las críticas sobre el porcentaje de cumplimiento por debajo de las expectativas, varios subprocesos de la política han sido criticados. Entre las críticas se encuentra: el bajo porcentaje de entrega de predios y el tiempo que transcurre entre sentencias y cumplimiento de órdenes de entrega material, las deficiencias para el cumplimiento de la entrega jurídica derivada de la deficiente gestión de la institucionalidad encargada (como la adjudicación de baldíos por parte del antiguo Inco-der y el hoy rezago de la Agencia Nacional de Tierras) o del ritualismo de otras entidades que dificultan los procesos (como la Superintendencia

---

**15** Las estadísticas sobre restitución disponibles generalmente provienen de la Unidad de Restitución (2015, 2016) y del Consejo Superior de la Judicatura (2016). Para evaluaciones sobre eficiencia del proceso, ver Gutiérrez Sanín (2013) y Forjando Futuros (2014, 2015, 2016). Para un análisis sobre el contenido de las sentencias, puede verse Gutiérrez Sanín (2016) y Peña et al. (2016). Además, el Observatorio del Cinep ha realizado estudios regionales detallados (2015a, 2015b).

de Notariado y Registro), la violencia sufrida por víctimas y reclamantes, los múltiples problemas de la política complementaria de restitución de vivienda rural, y el poco impacto de los proyectos productivos.

Sin demeritar estas críticas a muchos elementos de la ejecución de la política –a mi juicio–, en términos comparados, la acción de restitución en un período institucional relativamente corto ha dado lugar a un proceso de ejecución nada despreciable.<sup>16</sup> Algo que no se había alcanzado en el país con ejercicios anteriores sobre administración de justicia para la transición, o con la implementación de medidas de regulación de derechos sobre propiedades (como la adjudicación de baldíos, la extinción de dominio de bienes,<sup>17</sup> la titulación de territorios colectivos, entre otros).

La acción de restitución de tierras se ha ido desarrollando como un mecanismo modesto, pero importante, para la intervención de los conflictos sobre la tierra en Colombia. Esto se debe a que, tanto su diseño como la forma en que los distintos actores del proceso han ido enfrentando los desafíos de implementación, han promovido procesos creativos y eficaces para la resolución de los dilemas que tiene la ejecución de una política parcial de intervención (como la restitución de tierras) en un contexto generalizado de carencias sociales y vacíos institucionales, como los que se presentan en el caso colombiano.

Estos resultados han sido posibles gracias a la concentración de esfuerzos en una serie de características internas del mecanismo que han sido explotadas de manera adecuada. En tal sentido, el diseño jurídico-institucional de la acción, que en su momento fue una novedosa y arriesgada apuesta institucional, se ha convertido en una metodología de intervención relativamente exitosa desde el punto de vista de los fines

---

**16** Con todas las diferencias contextuales y salvedades metodológicas posibles, resulta indicativo mencionar que Sudáfrica, la experiencia comparada tal vez más cercana a la colombiana, estuvo lejos en su momento de alcanzar resultados similares. De acuerdo con la evaluación de la experta Ruth Hall, tras los primeros cinco años de implementación, el sistema de restitución de tierras de Sudáfrica había decidido menos de 50 casos (Hall, 2010, cap. 1).

**17** De acuerdo con un informe del Programa de Tierras de Usaid para la Misión Rural, “Hasta el 2010, de 1.7 millones de hectáreas incautadas, el 70% habían sido devueltas a los presuntos narcotraficantes o sus testaferreros, y solo el 5% fueron afectadas con sentencia de extinción de dominio y de estas solo 37.000 hectáreas terminaron adjudicadas de manera definitiva a campesinos, desplazados y otras poblaciones vulnerables” (2015, p. 23).

inmediatos, pero además, se proyecta como una herramienta de activación de procesos relacionados con la tierra que pueden llegar a ser acumulados fundamentales para una segunda fase más concentrada en conflictos históricos no resueltos y que requieren una serie de estrategias de política pública complementarias. Sin embargo, para que esta medida no termine siendo una oportunidad perdida, requiere que se acompañe con medidas estructurales especialmente diseñadas para enfrentar problemas globales de la ruralidad colombiana.

Ahora bien, en sus primeros cinco años de implementación, la restitución de tierras no ha transformado las relaciones sobre la tierra en Colombia. Tampoco ha logrado restituir un número de hectáreas de tierras suficiente como para cambiar la relación de tenencia inequitativa de la tierra en el país. Pero ninguno de estos dos enunciados puede llevar a declarar abiertamente que la implementación de la acción de restitución de tierras ha sido un fracaso. Existen una serie de acumulados en términos de justicia material, experiencia institucional y logros simbólicos directamente derivados del proceso de implementación de la política de restitución.

Una forma esquemática de leer estos resultados es a partir del modelo constructivista propuesto por Rodríguez y Rodríguez (2010) para el seguimiento de sentencias judiciales de derechos sociales con órdenes complejas. El modelo es útil, dado que se trata de procesos multifacéticos y difíciles de comprender mediante una revisión estrictamente positivista instrumentalista. Además, resulta pertinente en la medida en que la evaluación de caso del estudio de los Rodríguez precisamente se realizó como una forma de evaluar la intervención estatal en materia de desplazamiento forzado en Colombia (2010 y su actualización 2015).

La propuesta de los Rodríguez parte de reconocer que una política de este tipo tiene la potencialidad de producir impactos de dos clases: por un lado, directos e indirectos, con referencia a la forma en que se dirige el efecto; por el otro, materiales o simbólicos, según como se materialicen dichos efectos. Como ambas variables se entrecruzan, las dos clasificaciones pueden dar lugar a cuatro tipos de efectos: i) efectos instrumentales directos (por ejemplo, la expedición de normas, el diseño de política o la ejecución de una obra pública ordenada por el juez); ii) efectos instrumentales indirectos (por ejemplo, la entrada al debate de nuevos actores sociales atraídos por las oportunidades de incidencia abiertas por la medida); iii) efectos simbólicos directos (como la modificación de la percepción pública del problema); y iv) efectos simbólicos indirectos (por

ejemplo, la legitimación de la visión del problema social propuesta por los litigantes, o la transformación de la opinión pública sobre la gravedad o urgencia del problema) (Rodríguez y Rodríguez, 2010, p. 24).

La implementación de la estrategia de justicia transicional para la restitución de tierras ha tenido, en mayor o menor medida, impactos en los cuatro ejes. Los efectos instrumentales directos son los más conocidos y también los más debatidos. En este eje se incluye el número de casos resueltos por el sistema (que asciende a 22.244 solicitudes, si se suman las 3.734 que se han resuelto en las casi 2.000 sentencias judiciales y las 18.510 solicitudes que se resolvieron en la etapa administrativa negando el registro),<sup>18</sup> el número de hectáreas restituidas jurídicamente (187.561 ha), el número de personas que han sido beneficiarias de la restitución (22.657), el porcentaje de hogares con orden de restitución que cuentan con el goce material de los predios (84%),<sup>19</sup> entre otros. Las valoraciones de esta realidad oscilan dependiendo de contra qué se contrastan estas cifras: a la política le va bien si se contrasta con la justicia material existente antes de la ley (que era completamente nula), regular si se contrasta con las metas de ejecución que se fijó la URT en el momento de diseñar la política, o muy mal si se compara con los estimados del despojo que se tenían antes de empezar la implementación de la política.<sup>20</sup> Lo que parece inobjetable es que hoy hay más de 20.000 personas que se han beneficiado de la restitución y que difícilmente lo hubieran hecho en este lapso de tiempo si solamente hubieran podido recurrir a los mecanismos judiciales ordinarios que proveía la ley civil y contencioso-administrativa colombiana.

En donde poco se ha concentrado la discusión, pero que es tal vez el aspecto más interesante del proceso de implementación de la estrategia de restitución, es en el eje de los efectos instrumentales indirectos. El primero es la creación del propio modelo, es decir, de un sistema institucional híbrido, sin precedentes en el país para resolver ciertos conflictos sobre la titularidad de la tierra, en donde se combinan aspectos de política pública

---

**18** Los datos de esta sección corresponden al reporte de estadísticas de la URT a 31 de mayo de 2016. Es decir, el mes de cierre de los cinco primeros años de vigencia de la ley.

**19** La URT incluye a los hogares que efectivamente han habitado, usufructuado o realizado retorno laboral a los predios.

**20** En el capítulo anterior se hizo referencia a ellos. Algunos llegaron a estimar el despojo y el abandono hasta en 10 millones de hectáreas.

y gestión administrativa con la certeza de la adjudicación de los casos por una autoridad judicial.

Un modelo que se fortalece a partir de la combinación de las cinco características en cuya puesta en marcha se han generado otra serie de subprocesos y metodologías de intervención que pueden ser herramientas útiles para otros fines. En primer lugar, la restitución se basa en una reflexión sobre los objetivos globales de la transición y los principios jurídicos que deben orientar todas las medidas que se desarrollen para cumplirlos. En segundo lugar, parte de una acción que incluye tanto una estrategia de política pública de administración de justicia global como mecanismos de orientación judicial, por ejemplo, la teoría del caso y la administración del proceso. En tercer lugar, la acción usa una metodología de aplicación de normas sustantivas que le permite resolver de manera adecuada los conflictos sobre las distintas visiones de justicia que se entrelazan en la resolución de buena parte de estos casos. En cuarto término, la restitución acude a principios procesales que le permiten de manera eficiente moverse dentro de las extremas limitaciones contextuales, sin que tampoco le lleven a vulnerar los derechos básicos de quienes participan en el proceso de justicia. Finalmente, la acción de restitución se compromete con que el resultado procesal sea una herramienta real para proteger los derechos involucrados y, en esa medida, se basa en una estrategia sobre cómo orientar las sentencias y cómo hacer seguimiento al cumplimiento de sus órdenes.

Un ejemplo de estas metodologías novedosas en la práctica judicial de resolución de disputas sobre tierras es la intervención social que desarrolla la URT y que se complementa con la labor proactiva y províctima que desarrollan los juzgados y tribunales. Este modelo de intervención es central para una sociedad que busca reconstruir la confianza de sus ciudadanos en el Estado y, por tanto, crucial para contribuir a los objetivos generales de la transición.

Otro efecto instrumental indirecto importante ha sido la producción de información predial para los procesos de restitución que terminan siendo funcionales para otros procesos sobre la tierra y la toma de decisiones de otras medidas de política pública. Gracias a la implementación de la ley no solamente se tiene información actualizada, mejor recaudada y más veraz, sino que se conoce de manera más detallada cuáles son las metodologías más adecuadas para obtenerla, analizarla, procesarla y ponerla a disposición de quienes la requieren. La restitución de tierras ha

aportado enormemente, al identificar la correlación entre información predial y necesidad de actualización catastral que se está surtiendo una vez se profiere la sentencia, y en el proceso de digitalización de la cartografía catastral para su gestión en un sistema de información geográfica.

Por otro lado, las metodologías creadas por y para la jurisdicción especial civil de restitución de tierras tienen una enorme potencialidad para mejorar procesos de intervención y toma de decisiones en otros procesos judiciales. El impacto en la rama ya ha tenido lugar mediante el intercambio entre los propios despachos y entre estos y sus colegas, tanto de la jurisdicción transicional penal como de las jurisdicciones ordinarias. Muchas de las herramientas que apoyan la búsqueda decidida de justicia material podrían ser fácilmente trasladadas a otros procesos judiciales que requieren instrumentos innovadores para enfrentar la congestión, el atraso y la impunidad de cientos de casos.

Finalmente, la implementación de la ley también deja un acumulado importante en otras entidades estatales que deben hacer parte del proceso. Si bien su puesta a punto para cumplir –y su voluntad para hacerlo de la mejor manera– no ha sido homogénea, las entidades que se ven llamadas a acatar las órdenes han tenido que involucrarse y adaptarse institucionalmente al proceso. Estas incluyen tanto a la tradicional institucionalidad para la gestión de la tierra (Incoder, Superintendencia de Notariado y Registro, Banco Agrario, entre otras) como a las entidades del Ministerio Público (que no solo están llamadas a participar de los procesos, sino que están obligadas al seguimiento del mismo en lo que la Ley 1448 denominó Comisión de Seguimiento) y las entidades territoriales.

En el tercer eje, el de los efectos simbólicos directos, incluyo de manera central la retoma jurídica del tema de la tierra. Con esto me refiero a dos procesos distintos, pero relacionados. El primero es que la variable de la justicia transicional despertó una agenda política que había estado adormecida en Colombia por décadas. Pero, además, promovió el interés jurídico en la cuestión de la tierra, a partir de la definición de la restitución como un derecho constitucional en cabeza de las víctimas del despojo; asimismo, el proceso de restitución retomó el derecho agrario cuyas normas fueron largamente inaplicadas y ya eran casi desconocidas por la práctica jurídica ordinaria. De hecho, una de las primeras tareas de los funcionarios de la restitución fue rescatar el derecho agrario –o lo que quedaba de él– para ponerlo a disposición de los jueces y magistrados.

El segundo proceso fue entender que hay distintas formas jurídicas de regular la tierra y que es necesario conocer los alcances de tales regímenes normativos para intervenir en los conflictos rurales. Al igual que el derecho agrario, el derecho ambiental y los derechos étnico-territoriales han dejado de ser ajenos a la jurisdicción civil gracias a este proceso. Y, al ganar peso simbólico en quienes deciden sobre los conflictos, estas formas de regulación obligan a crear soluciones intermedias en donde se balanceen los distintos intereses en juego a la hora de resolver disputas.

Finalmente, en el eje de los efectos simbólicos indirectos la implementación de la ley recoge y consolida los desarrollos que ya se habían producido a partir de la intervención general sobre el desplazamiento forzado (como la transformación de la opinión pública frente a la percepción de gravedad del problema). Una muestra clara del consenso en importantes sectores de la sociedad sobre la importancia de esta política para distintos sectores es la transformación de la percepción del tema en los acuerdos de La Habana. Como fue mencionado, las FARC llegaron a la mesa con la idea de que la restitución era una trampa y, por ello, una de sus peticiones era revertirla. Al final de la negociación, por el contrario, la decisión de las partes (en el punto 5 sobre derechos de las víctimas) fue la de profundizar la implementación del esquema de reparación de la Ley de Víctimas, incluyendo la restitución. Es decir, existe un acuerdo en que es políticamente deseable garantizar que esta política sea efectiva y para ello deben crearse condiciones que lo permitan, lo que implica un mayor esfuerzo estatal en este modelo, así como la creación de los instrumentos complementarios que hagan que la ley no fracase.

En tales condiciones, el reto fundamental que tiene la sociedad colombiana es cómo aprovechar estos acumulados de política que si bien resultan novedosos y promisorios, tienen una capacidad limitada de transformación global de los conflictos rurales. Especialmente cuando el punto uno del acuerdo de paz tiene como vocación una transformación de las relaciones del campo que no se podrá lograr únicamente con la implementación de esta política.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En su momento, la nueva política de restitución permitió un punto de entrada al políticamente minado tema de la tierra, abordándolo mediante uno de sus aspectos menos polémicos: el de la reversión de la ilegalidad sin afectación de derechos a quienes no hubieren cometido los delitos de la guerra. Es decir, un modelo más bien conservador sobre cómo enfrentar los conflictos. Con esto se ganó estratégicamente volver a poner la cuestión en la discusión y, sin duda, que la restitución fuera ya un asunto de política pública hizo, a su vez, que la discusión del punto uno en La Habana fuera menos controversial y menos atacado por los sectores más reticentes al cambio del *statu quo*.

Ahora bien, con el cierre de la fase negociación y entrando a la etapa de implementación de los acuerdos, el país se enfrenta al reto de generar los escenarios sociales e institucionales que permitan aterrizar los acuerdos en mecanismos concretos de política. Las líneas programáticas generales del acuerdo agrario no son en realidad novedosas, son realmente una agenda atrasada. El momento político que genera el cierre de la negociación debe aprovecharse como un segundo impulso de la política de tierras. En este escenario, la restitución no solo ha ayudado a despolarizar el tema (mostrando que es posible plantear medidas de intervención de la tierra en el territorio), con lo cual ha sido un instrumento político y simbólico importante, sino que, además, sus herramientas y metodologías pueden ayudar a transformar una voluntad política errática en instrumentos concretos que hagan que el momento no se desvanezca en la operación burocrática.

En este punto, la restitución y la política integral de tierras tienen una doble relación. De un lado, la restitución tiene la potencialidad de contribuir al aterrizaje de la política integral y, en cierta medida, podría

decirse que dicha política debe engancharse en la restitución. Pero, al mismo tiempo, todas las evaluaciones y análisis de la restitución demuestran que si la política de restitución no se anida en medidas más integrales de intervención de los conflictos agrarios no tiene perspectivas de consolidar sus éxitos. En tal sentido, la implementación de una de estas medidas es clave para la otra y viceversa.

Los ya amplios y serios estudios (recientes y actualizados) sobre la cuestión de la tierra y la ruralidad en Colombia demuestran las líneas prioritarias de intervención.<sup>1</sup> De partida existe un cierto consenso en que la primera necesidad es la ordenación social y ambiental del territorio. Buena parte de los conflictos existentes se producen por intereses conflictivos sobre las mismas tierras, mientras, al mismo tiempo, se desaprovechan ridículamente recursos productivos. Los intereses sociales, de mercado, proteccionistas, conservacionistas y estratégicos sobre la tierra deben tener cabida porque todos son –al menos dentro del esquema constitucional vigente– valores protegidos por la Constitución. Pero la competencia sobre los mismos puede regularse de mejor manera, y con ello se pueden proteger los sistemas ambientales que es necesario conservar, destinar tierras protegidas y con acuerdos de conservación ambiental para el desarrollo de los grupos étnicos, y aun así tener suficiente tierra que pueda ser explotada con fines productivos. En aquellos lugares en donde esa sea la vocación de la tierra es preciso crear mecanismos efectivos (incentivos y sanciones) para aumentar la productividad de la explotación. Para ello hay múltiples modelos y no necesariamente debe caerse en la fatalidad de o es la agroindustria o es la economía del pequeño productor familiar. Obviamente, entre estos hay unos mejores y otros menos buenos, como lo señala Reyes al ejemplificar el modelo hasta ahora sostenido por el Gobierno como el de la “asociación del zorro con las gallinas” (2016, p. 83).

Esta tarea debe partir de formas de promoción de la participación democrática y de la construcción de decisiones desde el territorio, o desde abajo. Como era de esperarse, la restitución se encontró con un contexto de desorden histórico de las relaciones y los derechos y, para abrirse paso en el desorden, ha tenido que tomar las decisiones de ordenamiento a partir de las circunstancias que ha ido encontrando, mediando entre las erráticas

---

1 Esta sección la construí con base en las conclusiones del Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2011), las conclusiones del Informe de la Misión Rural (2015) y las propuestas de Alejandro Reyes (2016), muchas de ellas coincidentes entre sí.

y contradictorias medidas de política y la realidad. Pero esto no debiera ser así. Las decisiones sobre cómo privilegiar enfoques de uso y aprovechamiento deben ser temas centrales de política decididos por la sociedad con especial participación de las comunidades afectadas.<sup>2</sup> Con esto no quiero decir que las mayorías deberían decidir sobre la titularidad de derechos. A lo que me refiero es a que la designación de hasta dónde se privilegia un enfoque social, ambiental, étnico o privado, y cuáles pueden ser las limitaciones sobre estas prerrogativas, debe partir de una decisión social tomada de manera consciente y democrática con una cierta estabilidad.

Ahora bien, en el caso colombiano, este ordenamiento no se hará en un contexto de victoria arrolladora (como fue el caso de las reformas agrarias posrevolución o aquellas reformas capitalistas en donde su poder fue avasallador), sino de transición anclada a unas estructuras no modificadas. Es decir, a pesar de que no ha existido expresamente un ordenamiento, el colombiano será un “reordenamiento” que tendrá que negociar con situaciones de facto ya establecidas. La capacidad política del Estado para cambiar muchas de estas situaciones es incluso cuestionable. En tal contexto, el Estado debe mostrar que la política de ordenamiento es justa y se aplica teniendo en cuenta tales situaciones. Es allí donde potencialmente el modelo creado por la justicia transicional para la restitución de tierras puede contribuir de gran manera a esta nueva gestión del territorio. Los jueces pueden no solamente apoyar la idea de construcción desde abajo, sino además pueden constituirse en árbitros legítimos entre los intereses opuestos.

Un paso previo para acometer esta tarea es llenar los enormes vacíos de información que tiene el Estado sobre prácticamente cada aspecto relacionado con la tierra, el territorio y las relaciones sociales y económicas de sus habitantes. Los sistemas de información sobre la tierra tienen todos los problemas imaginables y no solo deben ser actualizados, sino que requieren repensarse desde su diseño y estructura. Un ejemplo de ello está en los debates sobre cuál debería ser el propósito del catastro y sobre la necesidad de unificar los sistemas de información predial y catastral. El proceso de restitución ha acumulado una importante experiencia técnica en la materia que debería servir como cuota inicial para iniciar un proceso prioritario para el país. Un aspecto adicional en el que la justicia de

---

2 Includiendo el fortalecimiento de instrumentos como las consultas populares que exponen Rodríguez *et al.*, en otro capítulo de esta colección.

transición puede aportar aquí es en el balance de los distintos enfoques existentes para la construcción de tales sistemas de información. Como se presentó antes, si bien en la mesa de negociación había consenso en la necesidad de actualizar la información predial, cada una de las partes puso énfasis en la forma de hacerlo: para la guerrilla debe ser un proceso de construcción eminentemente social, en donde la información comunitaria debería privilegiarse, mientras que el Gobierno apostaba a un proceso técnico con participación menos protagónica de los individuos involucrados en las disputas de los derechos. Para ello se propuso como una fórmula de confianza una especie de colaboración internacional. Tanto para aportar a dicho esfuerzo como para ser una figura legítima de ponderación, la jurisdicción agraria se posiciona como un mediador efectivo, que a la vez posee conocimiento técnico.

Finalmente, los estudios coinciden en la necesidad de cerrar la brecha entre el campo y la ciudad a partir de medidas de inclusión productiva de la población rural y la construcción de Estado en los territorios. La estrategia de restitución solo alcanza como una buena intención a menos de que se generen estrategias comprehensivas y multipropósito de inclusión productiva. Esto requiere voluntad política, trabajo técnico de política y construcción de institucionalidad (tanto la institucionalidad del campo, que fue prácticamente erradicada en la primera década de este siglo, como de institucionalidad local). El informe de la Misión Rural documenta cómo la política estatal se ha quedado en subsidios que quedan capturados en los gremios de producción o que tienen tan poco impacto (pequeños, pocos y discontinuados) que terminan siendo políticas asistencia-listas para pasar el hambre. Muy poco se ha invertido en bienes públicos para aumentar la productividad de las regiones, como la construcción o mantenimiento de infraestructura pública (como distritos de riego y drenaje). Aquí hay una excelente oportunidad para usar otros mecanismos de transición que apoyen esta necesidad. Uno de ellos es la naturaleza reparadora y restaurativa de la sanción que se aplicará a quienes se consideren responsables de las violaciones más graves cometidas con ocasión del conflicto. Los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz deberían considerar estas necesidades como factores prioritarios a la hora de asignar o aprobar obras o modalidades específicas en las regiones. Otra medida puede provenir de la canalización del compromiso que deberán hacer los terceros, especialmente, los actores económicos y corporativos que apoyaron, financiaron o se beneficiaron del conflicto. Incluso, las dos

disposiciones anteriores podrían combinarse para construir herramientas de reconciliación en terreno y evitar así que las medidas terminen convirtiéndose en propaganda política no pagada (“el camino veredal que le hizo la guerrilla a la comunidad”) o propaganda privada de relaciones públicas (“el camino veredal que le construyó la empresa a la comunidad”).

La infraestructura para la inserción productiva debe combinarse con otra serie de estrategias y, sobre todo, con la provisión de bienes y servicios públicos históricamente negados a la población rural como salud, seguridad social, educación y capacitación, entre otros. Como muy bien lo apuntan García Villegas *et al.* (2016), eliminar este *apartheid* institucional requiere construir instituciones locales eficientes y legítimas, lo cual, a su turno, precisa voluntad política y recursos económicos. Por ello es igualmente prioritario liberar el impuesto predial del secuestro indefinido al que lo han mantenido las élites territoriales. Asimismo, le asiste razón a García Villegas y su equipo cuando proponen la construcción paso a paso de la históricamente ausente institucionalidad del campo, concentrándose particularmente en la justicia.<sup>3</sup>

Las partes acordaron la creación y puesta en marcha de la jurisdicción agraria con “cobertura y capacidades regionales”, así como el fortalecimiento de mecanismos que garanticen “el acceso ágil y oportuno a la justicia” de los más pequeños e indefensos, incluyendo la ampliación y “fortalecimiento de los mecanismos alternativos de conciliación y resolución de conflictos tradicionales, propios de las comunidades rurales”. El Gobierno propuso como medida el restablecimiento de los jueces y tribunales agrarios, así como de las salas agrarias en los tribunales y la Corte Suprema. Hacerlo sería, en parte, una reparación simbólica por el fracaso institucional de la jurisdicción agraria en Colombia. Gracias a la restitución, existe experiencia institucional desde donde iniciar la tarea. Allí, la justicia transicional para la restitución bien podría expandirse hacia una justicia agraria transicional para la gestión de tierras.

---

3 Los principios del derecho agrario se crearon mediante la Ley 200 de 1936. Pero fue necesario esperar hasta 1989 a que un decreto especial creara las normas específicas y estableciera formalmente la jurisdicción agraria, la cual nunca entró a operar pues sus jueces no fueron nombrados. Posteriormente, los jueces civiles fueron comisionados para aplicar estas normas. En 2013, el Código General del Proceso eliminó las normas que daban sustento legal a la jurisdicción.

## Recomendaciones para fortalecer la restitución

*Mejor información sobre evaluación de procesos:* La implementación de la Ley de Víctimas en su componente de reparación sigue siendo objeto de múltiples críticas respecto de su desempeño. Es necesario que la institucionalidad vaya más allá de la simple publicación de datos sobre parte de los resultados y que se comprometa con un modelo integral de evaluación, como lo hizo su entidad hermana la Unidad para la Atención y Restitución a Víctimas (UARIV) (Sikkink *et al.*, 2014). Especial interés debería tener el estudio de dos aspectos que son muy polémicos y que requieren mayor información para determinar sus causas y aplicar correctivos en caso de que esto sea necesario: i) la enorme disparidad entre el número de solicitudes esperadas (360.000) y las recibidas (menos de 100.000); ii) las razones que explican que más del 50% de las solicitudes presentadas hayan terminado siendo no inscritas en el registro de tierras. Este último requiere una especial atención, en la medida en que los datos parecen indicar que el número de solicitudes rechazadas aumentó de manera paralela con reformas en el interior de la Unidad que buscaban aumentar la eficiencia procesal. Es decir, existe una hipótesis de que la búsqueda de eficiencia podría estar generando desprotección de derechos de quienes pretenden la restitución.

*Aumentar la capacidad institucional del sistema de restitución para cumplir con sus objetivos:* A pesar de que el sistema de restitución ha recibido menos de una tercera parte de las solicitudes que esperaba en el momento de su diseño, empieza a mostrar síntomas de colapso. En la actualidad están pendientes 12.000 casos para resolución judicial que tendrán que ser analizados y decididos por un grupo de 40 juzgados y cinco salas de tribunal. Además, existe congestión en el procesamiento de los casos en la etapa judicial y tiende al aumento. El número de funcionarios y despachos judiciales actual es inferior al que habían proyectado que deberían tenerse para este momento, de acuerdo con los documentos de planeación inicial, como los Conpes 3712 y 3726. Pero, sobre todo, es insuficiente para suplir las necesidades actuales y reales del proceso.

*Actualizar y socializar las metas con base en la implementación real de las medidas:* Para que el proceso de restitución se legitime, debe mostrar que su ejecución cumple con los objetivos que se traza. En detrimento de este postulado, el peso que tienen muchas de las metas iniciales en la ejecución de la política hace que el proceso sea percibido más negativamente de lo que podría ser. Si bien la URT ha ido afinando metas y metodologías, no

se percibe que lo haya hecho a partir de un proceso inclusivo o socializado. Por tanto, aspectos como la focalización, que son polémicos y que han obedecido a cambios durante la implementación, se perciben como reformas que buscan mejorar la imagen de la Unidad y no como cambios orientados a fortalecer el proceso. Es prioritario que conforme se avance en la implementación, las entidades del sistema ajusten sus metas, preferiblemente de manera concertada con otros actores involucrados, y las socialicen, incluyendo una explicación pedagógica del sentido y naturaleza de los cambios.

*Concertación para la actualización normativa a partir de la experiencia de la restitución:* La implementación de estas políticas va a requerir una actualización de las normas jurídicas que actualmente intentan regular los aspectos relacionados con la tierra y los territorios. Esta actualización debe partir de un chequeo de realidad. Para ello es fundamental usar la experiencia en la práctica y en terreno de los funcionarios de restitución, especialmente jueces y magistrados, para que la normatividad parta de escenarios reales y realizables. Es prioritario combatir la enorme disparidad entre normas escritas y prácticas reales que se viven en el país en materia de derechos y relaciones sobre la tierra.

## **Recomendaciones para crear puentes entre restitución y política agraria**

*Promover la concertación con actores locales en la toma de decisiones sobre política pública:* Las medidas de política integral de tierras que ya han sido identificadas y acordadas afectarán positiva o negativamente a un importante sector de la sociedad. La experiencia de la restitución muestra la relevancia de generar procesos en las zonas de intervención que eviten que la implementación de la política sea rechazada o boicoteada por actores locales. Esa experiencia debe ser recogida en la implementación de las medidas generales de política de tierras. Para ello, la institucionalidad puede reforzar el rol de los jueces agrarios como un actor fundamental para tender puentes entre la institucionalidad y las comunidades.

Una práctica que puede dar lecciones positivas ha sido la convocatoria local a *Mesas interinstitucionales de medio ambiente y restitución de tierras* realizada por la Unidad de Tierras para casos relacionados con zonas de reserva forestal. En dichas mesas se promueve la articulación efectiva entre los agentes institucionales necesarios para crear proyectos productivos, teniendo en cuenta las vocaciones de los suelos de las áreas de importancia ambiental a nivel regional. Estas mesas se llevan a cabo con

la participación de las CAR regionales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Procuraduría General de la Nación y jueces especializados<sup>4</sup> y constituyen un factor muy importante para la integralidad de la política de restitución y reparación ya que, a través de estas, se trabaja para garantizar la reparación integral de las víctimas y, al mismo tiempo, la conservación del medio ambiente.

*Fortalecer o crear mecanismos de información sobre la tierra con base en los hallazgos hechos por la experiencia de restitución.* El proceso de restitución se ha visto enfrentado a una realidad de debilidad institucional generalizada y la precariedad de información, incluyendo el limitado alcance de la información institucional disponible, los altos índices de informalidad, la poca disponibilidad y accesibilidad a la información y su dispersión. El proceso ha tenido que ir paso a paso desarrollando herramientas, adecuando procedimientos, pero, sobre todo, generando y evidenciando necesidades de ajuste y cambios en las formas de recolección, prestación y consolidación de la información de la propiedad inmueble en el país. La política integral de tierras debería partir de allí, especialmente en materia de las recomendaciones sobre sistemas de información sobre predios. Por ejemplo, la recomendación de transformar el actual registro descriptivo por uno basado en la medición y georreferenciación; así como que el catastro debe contener los registros oficiales de las áreas que establecen restricciones al uso, de manera que la base catastral no solo contenga información que oriente sobre dónde, cuánto y quién, sino que además establezca cómo se puede ejercer el derecho.

Un tema específico y urgente en esta tarea es el de los baldíos. Hoy en día, la información existente sobre el número exacto del total de terrenos baldíos que posee el Estado es muy precaria. De hecho, en vista de la poca información que poseía el Incoder sobre estos terrenos, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-488 de 2014, le ordenó “adoptar en el curso de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país”.<sup>5</sup> A causa de esto, en 2015, el

---

4 Véase <https://www.restitudiondetierras.gov.co/historico-de-noticias/-/noticias/759154> o <https://www.restitudiondetierras.gov.co/historico-de-noticias/-/noticias/708902>.

5 Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-488. M. P. Jor-

Decreto 1858 estableció que el Incoder debía identificar tierras posiblemente baldías y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria para cada terreno, y de esta manera tener un seguimiento más concreto y real del número total de terrenos baldíos en el territorio nacional. No obstante, según un informe de seguimiento de la Sentencia T-488, realizado por la Procuraduría en julio de 2016, los avances en materia de la ejecución del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Agrarias eran poco significativos.

El primer paso para establecer la función de la tierra disponible y, por ejemplo, verificar de qué manera se cumplirá con el compromiso de establecer un fondo de tres millones de tierras para adjudicación a trabajadores rurales sin tierra, es tener información completa y confiable sobre la cantidad de terrenos baldíos del Estado. Para la política de restitución de tierras es vital que el Estado haya podido identificar y reclamar la mayor cantidad de terrenos baldíos posibles que se encuentren en el territorio nacional. Por tanto, es imperativo que la Agencia Nacional de Tierras, encargada de la recolección de información y manejo de baldíos, actualice los reportes y tenga cifras más completas sobre el número total de estos en el país, así como lo dictó la Corte Constitucional en la Sentencia T-488 de 2014.

Un segundo tema urgente se relaciona con un conflicto de uso de la tierra que ha sido complicado de resolver en el proceso de restitución: los casos que se relacionan con terrenos que hacen parte de las zonas de reserva forestal en Colombia. Esto se ha debido, en buena medida, a vacíos de información. Si bien el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam) cuentan con información respecto a la base topográfica y límites de las reservas forestales, sobre lo que no se tiene información clara es de qué áreas que se encuentran en zonas de reserva forestal son aptas para aprovechamientos diferentes a los forestales y o protectores, y, por ende, sujetos a procesos de sustracción como lo dicta la ley.<sup>6</sup> De igual

---

ge Iván Palacio Palacio; 9 de julio de 2014. Expediente T-4.267.451.

6 “Ley 2 de 1959. Artículo 3. Dentro de las zonas de reserva forestal y de bosques nacionales de que tratan los [Artículos 1, 2 y 12 de esta Ley], el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, mientras realiza el estudio y clasificación de los suelos del país, irá determinando, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las Reservas. Esta facultad podrá ejercerla también el Ministerio con base en

manera, falta información precisa sobre los terrenos ocupados ilegalmente pertenecientes a estas zonas de reserva forestal.

En vista de la posibilidad de sustraer terrenos en zonas de reserva forestal para restituir los terrenos reclamados por las víctimas, es crucial realizar un ordenamiento de las reservas en donde se determine cuáles áreas pueden tener usos y aprovechamientos distintos a los forestales o protectores. Sin este ordenamiento forestal, se puede llegar a permitir procesos de sustracción en áreas de reserva forestal no aptas para el desarrollo de actividades agropecuarias y, en consecuencia, terminar perjudicando el medio ambiente y expandiendo incorrectamente la frontera agrícola.

*Coordinación entre la priorización de territorios por densidad del conflicto y necesidades derivadas de la política de restitución:* La planeación estratégica de los municipios y áreas a priorizar dentro de la política integral de tierras debería incluir como una de sus variables la necesidad de cumplir las órdenes judiciales ya impartidas por los jueces y magistrados de restitución y que requieren medidas que están demostrando no poder ser adecuadamente ejecutadas solamente con las herramientas de la política de restitución. Esto es importante para no frustrar la entrada en vigor de futuros mecanismos (como la jurisdicción agraria) por una percepción de fracaso de la restitución. Priorizar el cumplimiento de la primera promesa hecha por el Estado tiene una capacidad importante de generar confianza de las comunidades en él, seguridad que es fundamental en la construcción de paz, Estado de derecho y democratización.

*Coordinación con los demás mecanismos transicionales producto de los acuerdos:* En la construcción de reconciliación en los territorios y como forma de fomentar el mejoramiento de la infraestructura en las regiones más desaventajadas y apartadas, resulta necesario combinar creativamente las exigencias de contribución con la reparación y la restauración de los mecanismos de justicia transicional, acordados en el punto 5 de las negociaciones, con aquellas necesidades del punto 1, tal y como se señaló en el cuerpo de este capítulo.

## **Recomendaciones para la estructuración de la jurisdicción agraria**

*Transversalización de las metodologías exitosas de la jurisdicción especial en la rama judicial.* La experiencia de la jurisdicción civil especializada para

---

estudios e informes técnicos de su Departamento de Recursos Naturales”.

la restitución de tierras es prioritaria por al menos dos razones. Por un lado, esta experiencia tiene un enorme potencial para fomentar nuevas metodologías y enfoques en la decisión judicial ordinaria basadas más en la búsqueda de verdad y justicia material, que en la ritualidad jurídica. Por el otro, una jurisdicción ordinaria con mayor comprensión y conocimiento de las necesidades específicas de la sociedad frente a los conflictos de la tierra es vital como punto de entrada para una política general con enfoque territorial. Por tanto, la prioridad de estas medidas debería estar en los despachos judiciales de los municipios pequeños, sobre todo en zonas alejadas de las capitales.

*Conformación prioritaria de la jurisdicción agraria.* Dentro de las distintas medidas que implementarán los acuerdos, la priorización de la jurisdicción agraria podría cumplir varios fines. El primero, fortalecer la institucionalidad en el territorio, sobre todo una basada en la legitimidad y la mediación, más que en la imposición de política hecha “desde arriba”. El segundo, tener canales institucionales que puedan enfrentar los posibles conflictos en el terreno a la hora de la implementación de las demás medidas de intervención. Y, tercero, convertirse en la medida simbólica de que finalmente el derecho agrario será una realidad en el país.

El reto que enfrentamos es muy grande, pues pese a que legalmente existen leyes sustantivas y existieron normas procedimentales agrarias, la institucionalidad colombiana nunca logró realmente echar a andar dicha jurisdicción. Adicionalmente, no parece haber en el Estado un consenso sobre la definición de lo “agrario” que permita delimitar claramente el campo de competencia de la “jurisdicción agraria”, prevista por el Acuerdo Final. Por ende, para implementar una jurisdicción funcional, se precisan acuerdos claros sobre lo que constituye lo agrario, quiénes serán sujetos agrarios y cuál será su fuero de atracción.

En el país se han discutido cinco formas de estructurar esta jurisdicción prevista por el acuerdo: la creación de una jurisdicción agraria *stricto sensu* (i); la creación de una especialidad agraria dentro de la jurisdicción ordinaria (ii), la creación de una especialidad dentro de la jurisdicción contenciosa (iii), la creación de una subespecialidad agraria dentro de la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria (iv), y un escenario mixtura de jurisdicciones contenciosa y ordinaria (iv).

La creación de una jurisdicción agraria independiente y paralela a las existentes tendría como fin resolver tanto los conflictos relacionados con los derechos sobre la tierra como aquellos sobre el uso del suelo, y podría

conocer asuntos que involucren relaciones entre particulares o intereses estatales. Dicha jurisdicción debería contar entonces con una corte o tribunal nacional agrario como órgano de cierre, con nuevos tribunales agrarios y con jueces agrarios focalizados geográficamente a nivel de juzgado del circuito. Sin embargo, el establecimiento de una nueva estructura institucional como esta tiene detractores por su costo económico y político.

Por estas razones, modelos menos radicales han sido considerados como mejores opciones. Entre ellos, el modelo de los jueces y tribunales civiles especializados en restitución de tierras han sido usados como un modelo de alto impacto que no requirió un diseño muy costoso o radicalmente distinto al ordinario. Sin embargo, aun aceptando que ese fuera el modelo, existen todavía ciertas preguntas abiertas. Primero, la cuestión de cómo garantizar que haya un órgano de cierre (uno de los problemas de la restitución de tierras), lo cual se acrecienta aquí, pues al resolver conflictos tanto civiles como administrativos, la decisión actual corresponde o a la Corte Suprema o al Consejo de Estado. Segundo, el interrogante sobre qué rol debería tener la restitución de tierras en dicho esquema: ¿sería una ampliación de sus competencias y funcionarios?, ¿serían dos especialidades o subespecialidades paralelas?

En efecto, la especialidad de restitución de tierras ha mostrado que formas flexibles y creativas, basadas en principios claros y con voluntad institucional, pueden ser muy funcionales. Pero esto ha requerido acuerdos normativos y políticos sobre los objetivos específicos de la jurisdicción. Así, la articulación de las normas legales con los principios constitucionales y las normas internacionales han hecho que la restitución de tierras tenga una especial concentración en las víctimas del despojo y desplazamiento que las convierte en el centro de todas las actuaciones y derechos sustantivos de la acción de la justicia. Esta concentración específica ha sido fundamental para tener un punto unificado de acción frente a la multiplicidad de relaciones sobre la tierra y de conflictos agrarios. El enfoque províctima ha sido entonces el criterio orientador y concentrador de la acción judicial. Pero sin este enfoque priorizador, una especialidad corre el riesgo de no tener el efecto transformador de la restitución y terminar siendo una jurisdicción ordinaria más. Esto fue precisamente lo que sucedió en el país cuando a los jueces civiles se les asignó la tarea de implementación de la legislación agraria.

Este parece ser un enorme problema no advertido por el proyecto de articulado que ha socializado el Gobierno nacional, por medio del cual se

pretende “adoptar disposiciones de ordenamiento social de la propiedad y tierras rurales” y dictar otras disposiciones.<sup>7</sup> Dicho proyecto establece la creación de un “procedimiento único” para la implementación de los “planes de ordenamiento social de la propiedad rural”, que guarda cierta similitud con el procedimiento de restitución en el sentido que se crea un sistema mixto (administrativo y judicial) para ordenar la actuación del Estado. Para la fase judicial, el articulado establece un procedimiento “verbal especial” que será adelantado ante un “juez agrario y rural” del lugar en donde se hallen los bienes, sin distinción de cuantía. Según el proyecto, mientras el Consejo Superior de la Judicatura crea e implementa estos jueces agrarios, serán competentes de dicho procedimiento “los jueces civiles del circuito y los jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras”, en primera instancia, y “los tribunales superiores de distrito sala civil y sala civil especializada en restitución de tierras”, en segunda instancia.

Esta norma puede llevar a un enorme retroceso en materia de protección de derechos de las personas más vulnerables del campo: las víctimas y los trabajadores agrarios más pobres. En primer lugar, resulta peligrosa la adjudicación transitoria de estos casos a jueces civiles que no tienen conocimientos específicos ni sobre las normas de tierras, ni sobre los sujetos beneficiarios de esta política especial. Además, la medida congestiona innecesariamente la jurisdicción de tierras que tiene una tarea específica y con un lapso de tiempo fatal para cumplirla. En segundo lugar, este procedimiento descentra la restitución de su enfoque victimocéntrico, que es en últimas el que le ha permitido tener un punto de entrada para la comprensión y solución de los conflictos asociados a los predios.

Pero el problema fundamental de este proyecto es que crea un sistema de resolución de conflictos agrarios sin ninguna protección específica ni promoción de los intereses de los trabajadores rurales más vulnerables. A lo largo del proyecto se intenta defender un modelo mixto en el que se

---

7 Desde abril de 2017, la Agencia Nacional de Tierras ha convocado a reuniones regionales que buscan la “socialización del Proyecto de Ley de Tierras prioritario para el Gobierno nacional y cuyos contenidos desarrollan el Punto 1 del Acuerdo de Paz ‘Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral’”. Dicho proyecto ha sido objeto de distintas críticas. Véase, por ejemplo, “Los puntos polémicos del Proyecto de Tierras”, *El Tiempo*, 29 de abril de 2017. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/puntos-polemicos-del-proyecto-de-tierras-82834?hootPostID=c9e3e81deaf734af486043ad9e3663c9>.

aceptan distintas formas de regulación de la explotación de la tierra que se consideran complementarias, como son las zonas de protección ambiental, las zonas de reserva campesina, las zonas estratégicas de interés agropecuario, entre otras figuras. Es decir, la lógica del proyecto es que con una mejor ordenación del territorio se pueden explotar las distintas visiones de producción y conservación de tierras y suelos que han sido tan conflictivas en el país. Sin embargo, el proyecto parece entender que todas ellas cuentan con los mismos recursos económicos, políticos y sociales para hacerse realidad, y que de manera orgánica y neutra las distintas concepciones sobre la tierra se articularán en los territorios. Con esta visión de neutralidad, por ejemplo, se pone en igualdad de condiciones a los trabajadores rurales sin tierra frente a otros poderosos actores del campo. Esto es evidente en la medida en que el proyecto, que expresamente derogaría la legislación existente, incluyendo la Ley 160 de 1994, no se adscribe a los principios clásicos del derecho agrario. Una jurisdicción agraria que pretenda seguir el modelo de la restitución de tierra debe poner al trabajador rural y especialmente a los más vulnerables como el objeto central de la actuación. Así lo ha demostrado la experiencia de restitución de tierras en Colombia y en las jurisdicciones agrarias latinoamericanas.

Por tanto, resulta de vital importancia que tanto la regulación sustantiva como la procesal retomen los principios propios de la legislación agraria tradicional. Así, como primera medida, la jurisdicción debe trascender el ámbito de lo civil y lo privado, y basarse en criterios de acción que tengan en cuenta la prioridad en la protección a las personas más débiles en la relación agraria y la finalidad constitucional de la disposición de tierras en favor de los trabajadores agrarios de escasos recursos. Este debe ser un objetivo explícito de la regulación.

A partir de este objetivo y enfoque general, la regulación debe desarrollarse sobre la base de la implementación de principios como los propuestos por Ramos Bermúdez (2004) sobre legislación agraria. Así, por un lado, en las actuaciones de la justicia agraria debe prevalecer la aplicación del derecho sustancial, es decir, que el fin de la actividad judicial y procesal es la realización y efectividad de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo. Los jueces y magistrados agrarios deben aplicar la ley sustancial teniendo en cuenta que el objeto de la jurisdicción agraria es conseguir la plena realización de la justicia en el campo, en consonancia con los fines y principios generales del derecho agrario,

especialmente el relativo a la protección de la parte más débil en las relaciones de tenencia de la tierra y de la producción agraria.

Con base en este principio interpretativo, las normas de la jurisdicción procesal agraria deben construirse a partir de una serie de principios que guardan estrecha relación con la filosofía del juez director del proceso. De allí la introducción de reglas y principios como: i) la oralidad y escritura que buscan la agilización de los procesos y que la actuación, en su gran mayoría, se adelante de manera verbal; ii) el principio de la concentración que pretende evitar aplazamientos y suspensiones sin motivos; iii) el principio de publicidad; iv) el principio inquisitivo, a partir del cual el juez agrario debe impulsar oficiosamente el proceso y no debe esperar la petición de las partes; v) el principio de economía procesal, que busca que las actuaciones judiciales se adelanten en la forma más rápida y económica posible, que las tramitaciones sean lo más sencillas y evitar las decisiones inútiles y los recursos innecesarios; vi) el principio de inmediatez, según el cual debe existir una comunicación directa entre las partes y el juez, así como entre el juez agrario y la producción de la prueba; vii) el principio de gratuidad; y viii) el principio de la igualdad procesal, que establece que todas las partes son iguales ante la ley, inclusive las entidades públicas que concurren, sin perjuicio de las prerrogativas emanadas del interés público. Sin embargo, para lograr un verdadero equilibrio procesal, en litigios en donde se presenta una parte más débil en las relaciones de tenencia de la tierra y de la producción agraria, se otorgan poderes al juez para equilibrar las relaciones como la posibilidad de los fallos *ultra y extra petita*; la aplicación oficiosa del Derecho Agrario (Ramos, 2004).

## Referencias

- ACNUDH Colombia (2015). *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/28/3/Add.3. Naciones Unidas.
- Acnur (2008). *2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Ginebra: Acnur.
- Alviar, H. (2008). La redistribución de la tierra en Latinoamérica: Atrapada entre el desarrollo económico y el positivismo. En *Derecho y Propiedad, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política* (pp. 176-179). Colombia: Librería.
- Anderson, M. (2011). The UN Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons (The Pinheiro Principles): Suggestions for Improved Applicability. *Journal of Refugee Studies*, 24 (2), 304-322.
- Ballard, M. J. (2010). Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and Theoretical Foundations. *Berkeley Journal of International Law*. 28, 462. Recuperado de <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>.
- Ballard, M. J. (2013). Relaxing Legal Norms to Restore Rights to Homes and Land in the Aftermath of War. En Smith, J. C. (ed.), *Property and Sovereignty: Legal and Cultural Perspectives*. New York: Routledge.
- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Economía Institucional*, 14 (6).
- Berry, A. (2012). The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-conflict Situations. En Morten, B., Morten, Rodríguez Garavito, C., Kalmanovitz, P. y Saffon, M. P. (eds.), *Distributive Justice in Transitions*. Oslo: Torkel Opsahl Academic EPublisher.
- Bolívar, A., Sánchez, N. C. y Uprimny, R. (2012). *Restitución de tierras en el marco de la justicia transicional civil*. Bogotá: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Centro de Memoria Histórica (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Céspedes Báez, L. M., Peña Huertas, R. P, Cabana González, D. S. y Zuleta-Ríos, S. (2015). Who Owns the Land? Litigants, Justices, Colonos, and Titleholders' Struggle to Define the Origins of Private Property in Colombia. *Global Jurist*. 15 (3), 329-459.

- CNRR-Grupo de Memoria Histórica (2009). *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual. Línea de investigación Tierra y Conflicto*. Bogotá.
- Collier, P. y Hoeffler, A. (2000). 'Greed and Grievance in Civil War'. *Policy Research Working Paper*, 2355. Washington: World Bank.
- Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2008). *Sexto Informe a la Corte Constitucional. La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento en Colombia*. Bogotá: Proceso Nacional de Verificación.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2009). *Política de tierras para la población desplazada. Propuesta de lineamientos en el marco de las órdenes del auto 008 de 2009*. Bogotá: mimeo.
- CIDH (2013). *Verdad, justicia y reparación en Colombia. Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. Washington, D. C.: Organización de Estados Americanos.
- Cristo Bustos, J. F. (2012). *La guerra por las víctimas. Lo que nunca se supo de la Ley*. Bogotá: Ediciones B.
- Chaparro, S., Revelo, J. y Sánchez, N. C. (2016). *Módulo pedagógico. La restitución de tierras y territorios. Justificaciones, dilemas y estrategias*. Bogotá: Dejusticia.
- De Soto, H. (2002). Law and Property Outside the West Land and Property Outside the West: A Few New Ideas about Fighting Poverty. *Forum for Development Studies*, 29 (2), 349-61.
- De Soto, H. (1993). The Missing Ingredient, *The Economist*, 8-10.
- Díaz Callejas, A. (2002). *Colombia y la reforma agraria. Sus documentos fundamentales*. Bogotá: Universidad de Cartagena.
- Dorner, P. (1992). Thirty Years of Reform: Accomplishments and Limitations. En Janvry, A. (ed.). *Latin American Land Reforms in Theory and Practice: A Retrospective Analysis*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Elster, J. (ed.) (2006). Retribution. En *Retribution and reparation in the transition to Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garay, L. J. (2009). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes*. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.
- García Villegas, M., Rodríguez Raga, J. C., García Sánchez, M., Revelo Rebolledo, J. E. y Espinosa Restrepo, J. R. (2011). *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.

- García Godos, J. y Knut, A. (2010). Transitional Justice and Victims' Rights before the End of a Conflict: The Unusual Case of Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 42 (03), 487-516.
- Griffin, K., Khan, A. R. y Ickowitz, A. (2002). Poverty and the Distribution of Land. *Journal of Agrarian Change* 2 (3), 279-330.
- Gutiérrez Sanín, F. (2013). *Un trancón fenomenal: Un análisis de las demoras en el proceso de restitución*. Bogotá: Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria.
- Hillon, Y. y Jiménez, A. (2016). *Heurística comunitaria y procesos de despojo. La comunalización en San Luis y Marmato (Colombia)*. (En prensa).
- Ibáñez, A. M., Moya, A. y Velásquez, A. (2006). *Hacia una política proactiva para la población desplazada*. Bogotá: Universidad de los Andes, Secretariado Nacional de Pastoral Social.
- IGAC (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Jaramillo, S. (2014). La paz territorial. Conferencia presentada en la Universidad de Harvard, 13 de marzo de 2013. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13791996>.
- Kalmanovitz, P. (2012). Justicia correctiva vs. justicia social en casos de conflicto armado. En Bergsmo, M., Rodríguez, C., Kalmanovitz, P. y Saffon, M. P. (eds.). *Justicia distributiva en sociedades en transición*. Oslo: Torkehl Opshal Academic EPublisher.
- Kalmanovitz, P. (2015). Compensation and Land Restitution in Transitions from War to Peace. En Lopez Guerra, C. y Maskivker, J. (eds.). *Rationality, Democracy and Justice: The Legacy of Jon Elster*. New York: Cambridge University Press.
- Kennedy, D. (2011). Some Caution about Property Rights as a Recipe for Economic Development. *Accounting, Economics, and Law*, 1, 1-62.
- Langford, M. y Khulekani, M. (2010). Right, Remedy or Rhetoric? Land Restitution in International Law. *Nordic Journal of Human Rights*, 28 (2), 143-176.
- Leckie, S. (2005). Housing, Land and Property Rights in Post-Conflict Societies: proposals for a New United Nations Institutional and Policy Framework. *Legal and Protection Policy Research Series*. Ginebra: UN-CHR.
- Legrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia, 1850-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- López Montaña, C. (2008). *Carimagua: un modelo desplazador*. Recuperado de <http://www.cecilialopez.com/Documentos/D.Carimagua.pdf>.

- Machado, A. (2008). *La política agraria durante el Frente Nacional*. Conferencia en la Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Machado, A. (2007). *Flujo y reflujo de la política de tierras en Colombia: 1960-2006*. Cátedra Jorge Eliécer Gaitán. Universidad Nacional. Bogotá.
- Machado, A. (1999). *Una visión renovada sobre la reforma agraria en Colombia*. En Machado, A. y Suárez, R. (coords.). *El mercado de tierras en Colombia, ¿una alternativa viable?* Bogotá: CEGA, IICA, Tercer Mundo Editores.
- Mesa de Conversaciones (2013). Comunicado Conjunto. La Habana, 26 de mayo de 2013. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-26-de-mayo-de-2013>.
- Misión para la Transformación del Campo Colombiano (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá: DNP.
- Moncayo, V. M. (1991). Política agraria y desarrollo capitalista. En Machado, A. (coord.). *Problemas agrarios colombianos* (2.ª ed.). Bogotá: CEGA, Siglo XXI Editores.
- Muller, E. N., Mitchell, A., Seligson, H. Fu. y Manus, I. M. (1989). Land Inequality and Political Violence. *The American Political Science Review*, 83 (2), 577-596.
- Orozco Abad, I. (2009). *Justicia transicional en tiempos del deber de memoria*. Bogotá: Editorial Temis.
- Oxfam (2012). Divide and Purchase. How land ownership is being concentrated in Colombia. Oxfam Research Reports. Oxford: Oxfam. Recuperado de [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-divide-and-purchase-land-concentration-colombia-270913-en\\_0.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-divide-and-purchase-land-concentration-colombia-270913-en_0.pdf).
- Paglione, G. (2008). Individual property restitution: From Deng to Pinheiro and the challenges ahead. *International Journal of Refugee Law*, 20 (3), 391-412.
- Palacios, M. (2011). *¿De quién es la tierra? propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Universidad de los Andes.
- Pérez, N. (2013). Property rights and transitional justice: A forward-looking argument. *Canadian Journal of Political Science*, 46 (1), 135.
- Procuraduría General de la República (2015). *Reflexiones sobre el Incoeder y la institucionalidad agraria en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- PNUD (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: INDH, PNUD.

- PPTP (2010). *Unidades agrícolas familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*. Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Indepaz Ediciones.
- PMA (2001). Estudio de caso de las necesidades alimentarias de la población desplazada en Colombia. Citado en: Garay, L. J. (2009). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes*. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.
- Ramos, M. (2004). *Justicia agraria: la experiencia colombiana*. Cuaderno Técnico de Desarrollo Rural, 32. Bogotá: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Restrepo, J. C. y Bernal Morales, A. (2014). *La cuestión agraria: Tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House Mondadori.
- Reyes Posada, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Reyes Posada, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Bogotá: Editorial Debate.
- Rodríguez Garavito, C. y Baquero, C. A. (2015). *Reconocimiento con redistribución. El derecho y la justicia étnico-racial en América Latina*. Bogotá: Dejusticia.
- Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez, D. (2015). *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Rodríguez Garavito, C. y Uprimny, R. (2006). ¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia. En García Villegas, M., Rodríguez, C. y Uprimny, R., *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Salgado, C. (2008). Propuestas frente a las restricciones estructurales y políticas para la reparación efectiva de las tierras perdidas por la población desplazada. Bogotá: Codhes.
- Salinas, Y. (2009). *Protección y garantía del derecho a la propiedad y a las posesiones de las víctimas del conflicto armado interno*. Bogotá: ICTJ-PGN.
- Salinas, Y. y Zarama, J. M. (2012). *Justicia y paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Sánchez, N. C. (2009). Perder es ganar un poco: avances y frustraciones de la discusión del estatuto de víctimas en Colombia. En Díaz, C. et al., *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá: ICTJ-Dejusticia.

- Sánchez, N. C. y Ordúz, N. (2015). *La restitución de derechos territoriales a pueblos indígenas*. Módulo de autoformación. Bogotá: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Sánchez, N. C. y Uprimny, R. (2010). Propuestas para una restitución de tierras transformadora. En Díaz, C. (ed.) *Tareas pendientes: Propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*. Bogotá: ICTJ.
- Sánchez, N. C. y Uprimny, R. (2012). Ley de Víctimas: avances, limitaciones y retos. *UN Periódico*, 13 de agosto de 2011.
- Smit, A. R. (2012). *The property rights of refugees and internally displaced persons: Beyond restitution*. Hoboken: Taylor and Francis.
- Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2012). Reparación de tierras despojadas y justicia distributiva en Colombia. En Bergsmo, M., Rodríguez, C., Kalmanovitz, P. y Saffon, M. P. (eds.). *Justicia distributiva en sociedades en transición*. Oslo: Torkel Opsahl Academic EPublisher.
- Uprimny, R. y Sánchez, N. C. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Estudios Sociojurídicos*, 12 (2).
- Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2009). El potencial transformador de las reparaciones. Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia. En Díaz, C., Sánchez, N. C. y Uprimny, R. (eds.). *Reparar en Colombia. Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá: ICTJ, Unión Europea, Dejusticia.
- Uprimny, R., Saffon, M. P., Botero, C. y Restrepo, E. (2006). ¿Justicia transicional sin transición? *Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2012). Reparación de tierras despojadas y justicia distributiva en Colombia. En Bergsmo, M., Rodríguez, C., Kalmanovitz, P. y Saffon, M. P. (eds.). *Justicia distributiva en sociedades en transición*. Oslo: Torkel Opsahl Academic EPublisher.
- URT (2016). *Conmemoración de los 5 años de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Comunicado público. Recuperado de <https://www.restitucionde-tierras.gov.co/web/guest/historico-de-noticias/-/noticias/691569>
- Usaid. Programa de Tierras y Desarrollo Rural (2015). *Lineamientos de política para el ordenamiento social de la propiedad rural*. Bogotá: Usaid.
- Valencia, L. (2014). Otra vez sobre la restitución de tierras. *Revista Semana*, 10 de noviembre de 2014. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/leon-valencia-otra-vez-sobre-la-restitucion-de-tierras/405704-3>.

• DOCUMENTOS 1

***ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia***

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam  
2011

• DOCUMENTOS 2

***LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia***

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas  
2012

• DOCUMENTOS 3

***LA ADICCIÓN PUNITIVA: La desproporción de leyes de drogas en América Latina***

Publicación digital e impresa  
Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato  
2012

• DOCUMENTOS 4

***ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES: experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali***

Publicación digital e impresa  
Yukyan Lam, Camilo Ávila  
2013

• DOCUMENTOS 5

***INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO: la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia***

Publicación digital  
Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo, Felipe Jiménez Ángel  
2013

• DOCUMENTOS 6

***ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia***

Publicación digital  
Diana Esther Guzmán, Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 7

***LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO: Un estudio experimental en Bogotá***

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C., Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.  
2013

• DOCUMENTOS 8

**LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA  
DEL EMBARAZO EN COLOMBIA**

Publicación digital

Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano  
2013

• DOCUMENTOS 9

**ACOSO LABORAL**

Publicación digital

Diana Guzmán, Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 10

**ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila  
2013

• DOCUMENTOS 11

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN  
PARCIAL DEL ABORTO**

Publicación digital e impresa

Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 12

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO**

Publicación digital e impresa

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro  
2013

• DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial  
y las condiciones de vida en las ciudades**

Publicación digital e impresa

María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito,  
Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte  
2013

• DOCUMENTOS 14

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS.  
Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila  
2013

• DOCUMENTOS 15

**BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO:  
una historia por contar**

Publicación digital

Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez  
2013

• DOCUMENTOS 16

***OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos***

Publicación digital  
Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny  
2013

• DOCUMENTOS 17

***GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES***

***Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas***

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman  
2014

• DOCUMENTOS 18

***VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales***

Publicación digital e impresa  
Carlos Cortés Castillo  
2014

• DOCUMENTOS 19

***NO INTERRUMPIR EL DERECHO***

***Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE***

Publicación digital  
Nina Chaparro González, Annika Dalén  
2015

• DOCUMENTOS 20

***DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA: oscuridad en lo privado y luz en lo público***

Publicación digital e impresa  
Vivian Newman  
2015

• DOCUMENTOS 21

***REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?***

***Una tensión entre seguridad e intimidad***

Publicación digital e impresa  
Sebastián Lalinde Ordóñez  
2015

• DOCUMENTOS 22

***FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO***

***ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios***

Publicación digital  
Silvia Rojas Castro, Annika Dalén  
2015

• DOCUMENTOS 23

**CASAS DE JUSTICIA:**

***una buena idea mal administrada***

Publicación digital

Equipo de investigación: Mauricio García Villegas,  
Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez,  
Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano  
2015

• DOCUMENTOS 24

**LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO.**

***El papel del juez constitucional cuando la interrupción del embarazo no se garantiza***

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González  
2015

• DOCUMENTOS 25

**EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,  
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González  
2015

• DOCUMENTOS 26

**CUIDADOS PALIATIVOS:**

***abordaje de la atención en salud desde un enfoque de derechos humanos***

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana  
2016

• DOCUMENTOS 27

**SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS:**

***justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente***

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos  
2016

• DOCUMENTOS 28 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.**

***La construcción del estado local en Colombia***

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,  
Javier Revelo Rebolledo, Jose R. Espinosa Restrepo,  
Natalia Duarte Mayorga  
2016

• DOCUMENTOS 29 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES:**

***la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)***

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González, Margarita Martínez Osorio  
2016

• DOCUMENTOS 30 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**LA PAZ AMBIENTAL:**

***retos y propuestas para el posacuerdo***

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco,  
Helena Durán Crane  
2016

• DOCUMENTOS 31 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA**

***Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO***

Publicación digital e impresa

Ana María Ramírez Mourraille, María Paula Ángel Arango,  
Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes,  
Vivian Newman Pont  
2017

• DOCUMENTOS 32

**JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO**

***Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras***

Publicación digital e impresa

Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga del Pilar Vásquez Cruz  
2017

• DOCUMENTOS 33

**SIN REGLAS NI CONTROLES**

***Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores de edad***

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo Peralta  
2017

• DOCUMENTOS 34

**ACADEMIA Y CIUDADANÍA**

***Profesores universitarios cumpliendo y violando normas***

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,  
Andrea Ramírez Pisco, Juan Camilo Cárdenas Campo  
2017

## Con la firma del Acuerdo final para la terminación

del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Colombia entra en una nueva fase. Si el acuerdo entre el Gobierno nacional y las Farc le pone fin a una guerra de 52 años y cierra la etapa de negociación, estaremos ante los desafíos -aún más complejos- de la construcción de la paz.

Mediante la colección Ideas para Construir la Paz, Dejusticia busca aportar a esta tarea mediante documentos temáticos que ofrecen diagnósticos y propuestas sobre algunos de los retos institucionales centrales de esta nueva etapa. Este libro señala que la discusión sobre transición política y justicia transicional puede ser usada como una puerta de entrada a la implementación de políticas sobre ruralidad en Colombia, incluyendo las de acceso a la tierra y producción rural. La situación de la tierra era problemática al inicio del conflicto armado y lo es aún más a la terminación de este.

Lucha por la tierra, exclusión del campesinado, conflictos socioambientales, cultivos de uso ilícito, desplazamiento forzado, despojo y procesos de acumulación son algunos de los fenómenos presentes alrededor del problema de la tierra en Colombia.

La implementación de los acuerdos de paz brinda una oportunidad de saldar una deuda histórica con el campesinado colombiano. Por ello, para evitar la repetición de los múltiples fracasos del pasado, ofrecemos sugerencias basadas en la experiencia de la restitución y recomendaciones generales de política integral de tierras disponibles.

978-958-5441-02-6



9 789585 441026